

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN



TESIS DOCTORAL

Derecho a la información legislativa en Chile

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Patricia Reyes Olmedo

Director

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva

Madrid, 2017

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN



TESIS DOCTORAL
DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA EN CHILE
Patricia Reyes Olmedo

DIRECTOR
Dr. Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva

Madrid, 2015

DEDICATORIA

*A Raúl
por Ser y Estar*

AGRADECIMIENTOS

“La gratitud es la memoria del corazón”

(Lao Tse)

Al Dr. Manuel Sánchez de Diego, director de esta tesis, por sus valiosas sugerencias y recomendaciones en el desarrollo de la investigación, pero especialmente por su paciencia y confianza.

A mis padres, cuyo ejemplo de disciplina constituyen su mejor herencia.

Al Dr. Ahti Saarenpää por su amistad, enseñanzas y aportes a esta y otras investigaciones.

A la Dra. Ana María Reusch, por su invaluable y oportuno soporte metodológico y editorial. A ella y Carlos por sus correcciones, pero especialmente por su decidido apoyo personal.

A Nancy Valenzuela, por su asistencia a esta investigación, además por su disponibilidad y buen ánimo.

A la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, soporte informacional y laboratorio de las ideas de esta investigación. A sus autoridades, colaboradores y especialmente a los amigos que allí hice por sus enseñanzas y apoyo constante.

A la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso, sus autoridades, colegas y alumnos, alicientes actuales del desarrollo de nuevas competencias formativas y de investigación.

Principalmente a Raúl, por lo muy presente que supo estar en los largos años, días y horas de trabajo de esta tesis. Porque hizo de los momentos más difíciles, mejores momentos, y de los buenos momentos, momentos inolvidables. Sin su constante empuje estas líneas no se hubieran escrito.

***“Es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es
plenamente libre”.***

CIDH OPINIÓN CONSULTIVA OC-5/85 (1985)

***“En los pueblos libres el derecho ha de ser claro.
En los pueblos dueños de sí mismos, el derecho ha de ser popular”.***

José Martí (1877)

RESUMEN

El derecho a la información es reconocido universalmente como un derecho inherente, indisoluble e inseparable a la condición humana, que tiene como objeto la información misma, y como contenido las facultades y/o libertades que lo conforman: investigar, recibir y difundir todo tipo de información, así como también a no ser enjuiciado a causa de las opiniones.

Si se trata de información legislativa y en específico del contenido vigente de las normas jurídicas del país, garantizar el derecho a ella debe ser preocupación del Estado de Derecho, pues éste debe proteger la confianza de cada individuo o entidad que realiza sus actividades sujeto a principios y normas jurídicas. Esta información es imprescindible, no sólo para la actividad de los operadores jurídicos, sino que resulta vital para el desenvolvimiento de la vida de cada ciudadano, ya que comprende el conjunto de derechos y obligaciones que rigen su conducta en sociedad y también porque en sí misma ella constituye el patrimonio legislativo y forma parte del capital social de la Nación.

La publicidad del derecho, la seguridad jurídica y la presunción de conocimiento de la ley son principios jurídicos que, reconocidos por la mayoría de los Estados, contribuyen a garantizar este derecho a la información legislativa.

Reconocida esta importancia, la investigación tiene por objeto proponer un sistema de carácter oficial de acceso universal a la información legislativa en Chile, que otorgue certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos y garantice un efectivo y eficaz derecho a esa información.

Ella concluye que los servicios, métodos e instrumentos tradicionales de gestión de información legislativa requieren ser redefinidos pues no cumplen con las exigencias impuestas por la nueva Sociedad Red, que entre su principales desafíos encuentra la publicación electrónica y el hecho que ésta debe garantizar el acceso, la preservación y la comunicación de los contenidos legislativos

vigentes con carácter oficial, de forma independiente a los formatos y soluciones técnicas.

La redefinición de la gestión de información legislativa en los términos expresados, requiere de: servicios oficiales de información legislativa, técnicas de simplificación legislativa, modernos métodos de comunicación jurídica y capital humano con competencias para enfrentar estos desafíos.

De acuerdo con los estándares internacionales revisados en la investigación, un servicio oficial de información legislativa debe otorgar: acceso a información oficial, esto es garantizar a los usuarios autenticidad, validez, integridad y preservación, bajo estándares de apertura, tales como gratuidad, disponibilidad, licenciamiento libre y reserva excepcional; seguridad de la información, en términos de adoptar las medidas técnicas y organizativas para asegurar una conservación y preservación de la información exenta de riesgos de adulteración, pérdida, tratamiento o uso no autorizado; garantía de gestión de calidad de su procesos, que permita monitorear la eficiencia, eficacia y trazabilidad de todo el proceso.

La Web Semántica Legislativa, basada en las tecnologías de documento estructurado (XML), metadatos (RDF) y ontologías (OWL), aparece como el modelo óptimo de plataforma para la representación, organización y distribución de estos contenidos jurídicos, y constituye una respuesta eficaz a los requerimientos originados por el fenómeno de contaminación legislativa y a la demanda de mejor y más fácil acceso a la legislación.

En la tarea de dar a conocer el derecho vigente, las técnicas de simplificación legislativa a través de la derogación, codificación y refundición normativa, resultan instrumentos eficaces.

Respecto de la comunicación, es necesario reconfigurar el paradigma vigente de publicación de la ley hacia un modelo comunicativo del derecho que se constituya en un eficaz método de conocimiento de las leyes. La utilización de un

lenguaje de uso ciudadano, así como las visualizaciones de la ley contribuyen a este objetivo.

En relación al capital humano, es evidente que nuevas competencias son exigidas a los profesionales de las ciencias jurídicas, las ciencias de la información, y las propias ciencias informáticas.

Establecidos los estándares internacionales y revisadas las prácticas en la experiencia comparada, la investigación describe el estado de desarrollo del derecho a la información legislativa en Chile, concluyendo que existe reconocimiento en el país del derecho a la información y del derecho a acceso a la información pública, pero que en materia de gestión de información legislativa se observan múltiples deficiencias, pues no existe reconocimiento oficial de la publicación de electrónica de la ley, ni tampoco un repositorio oficial de la normativa del país que cumpla con los estándares señalados; el ordenamiento jurídico chileno evidencia un alto grado de contaminación legislativa, debido a la ausencia de utilización de una técnica legislativa depuradora por los entes legisladores y la dispersión y falta de coordinación entre los entes que realizan tareas de simplificación; y respecto de la comunicación jurídica, si bien existe preocupación por el Congreso Nacional de Chile, ésta no es suficiente.

Atendido lo anterior, la investigación desarrolla una propuesta de “*lege ferenda*” y de diseño institucional y legal, destinada a establecer un sistema de acceso universal a información legislativa oficial en Chile, que otorgue certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos y que garantice de este modo un efectivo el derecho a esta información, que comprende:

1. Crear un servicio oficial de información legislativa chilena en Internet, bajo la administración del Congreso Nacional, conforme a estándares internacionales, y orientado bajo el concepto de web semántica legislativa.
2. Establecer una Comisión Legislativa especial de Simplificación Legislativa en el Congreso Nacional, que tenga por función la planificación, dirección, coordinación y revisión permanente del sistema normativo nacional

3. Establecer un Programa Nacional de Depuración Legislativa (Digesto Jurídico Chileno).
4. Profundizar el Programa Ley Fácil de la Biblioteca del Congreso.
5. Evaluar la incorporación de un trámite para someter el texto de la ley a pruebas de comprensión ciudadana, durante el proceso de tramitación.
6. Constituir un grupo de trabajo que elabore un manual de redacción normativa que enfrente las disfuncionalidades del lenguaje legal.
7. Implementar acciones en el campo de las visualizaciones de la ley.
8. Fortalecer las competencias del capital humano en materia de gestión de información legislativa, en particular la formación en lo referido al derecho a la información, la gestión documental, la técnica legislativa y la comunicación jurídica.

ABSTRACT

The right to information is universally recognized as an inherent right, indivisible and inseparable from the human condition, which is aimed at the information itself, and as content faculties and / or freedoms that comprise: seek, receive and disseminate all kinds of information, as well as not to be tried because of the opinions.

If it comes to legislative information and specifically the current content of the legal norms of the country, guarantee the right to it should be a concern to the Rule of law, because it must protect the confidence of each individual or entity that does business subject to principles and legal standards. This information is essential not only for the activities of legal operators, it is vital for the development of the life of every citizen, as it includes all rights and obligations governing their conduct and because society itself it is the legislative heritage and part of the capital of the nation.

Legal certainty and the presumption of knowledge of the law are legal principles, recognized by the majority of States, contribute to ensuring this right to legislative information.

Recognized this importance, the research aims to propose a formalized system of universal access to this information in Chile, providing legal certainty to citizens and ensure effective and efficient right to that information.

Research concludes that services, methods and traditional instruments legislative information management need to be redefined because it does not meet the requirements imposed by the new Network Society, which among its main challenges is the electronic publication and the fact that it must guarantee access, the preservation and communication of existing legislation contained in an official capacity, independently of formats and technical solutions.

Redefining legislative information management in the terms expressed, it requires: official legislative information services, regulatory simplification techniques, modern methods of communication and new professional skills to deal with these challenges.

According to the revised international standards in research, an official legislative information service must provide: access to official information, this is to ensure the authenticity, validity, integrity and preservation, low standards of openness, such as gratuity, availability, free licensing and exceptional reserve; information security, in terms of adopting the technical and organizational measures to ensure the integrity and preservation of information exempt risk of tampering, loss, or unauthorized use; guarantee its quality management processes, in order to monitor the efficiency, effectiveness and traceability throughout the process.

Legislative Semantic Web, based on technologies structured document (XML) metadata (RDF) and ontologies (OWL), appears as the optimal platform model for the representation, organization and distribution of this legal content, and constitutes an effective response the requirements arising from the phenomenon of legislative pollution and the demand for better and easier access to legislation.

In the task of publicizing the law in force, the techniques of legislative simplification through the repeal, codification, recasting and consolidation rules, are effective instruments.

Regarding communication, it is necessary to reconfigure the existing paradigm of publication of the law to a communication model of the right which becomes an effective method of knowledge of the laws. The use of a plain language and the visuals law contributes to this goal.

With regard to human capital, it is clear that new skills are required to professionals in legal science, information science, and computer science and own.

Established international standards and practices revised comparative experience, the research describes the state of development to the right to

information legislation in Chile, concluding that there is recognition in the country to the right to information and the right to access to public information but in the management of legislative information multiple deficiencies are noted, as there is no official recognition of the electronic publication of the law, nor an official repository of the rules of the country that meets the standards specified; Chilean law demonstrates a high degree of legislative pollution, due to the absence of a legislative technique used by the legislators sewage authorities and the dispersion and lack of coordination among the agencies that perform tasks simplification; and for legal communication, although there is concern by the National Congress of Chile, they is not sufficient.

Attended the foregoing, the investigation develops a proposal for "lege ferenda" and institutional and legal design, intended to establish a system of universal access to legislative information officer in Chile, providing legal certainty to citizens and to ensure this an effective right to this information, comprising:

1. Create service official Chilean legislative information on the Internet, under the administration of the National Congress, in accordance with international standards and oriented under the concept of legislative semantic web.
2. Establish a special legislative simplification committee in the National Congress, which has the function of planning, direction, coordination and ongoing review of the national regulatory system
3. Establish a National Legislative Program Debugging (Chilean Digest).
4. Deepen the Law Easy Program of the Library of Congress.
5. Evaluate the incorporation of a process to submit the text of the law to evidence of public understanding, during processing.
6. Establish a working group to prepare a manual drafting legislation that addresses the dysfunctions of legal language.
7. Implement actions in the field of views of the law.
8. Strengthen the skills of human capital in the management of legislative information, including training in relation to the right to information, document management, legislative technique and legal communication.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPITULO I | 16 |
| OBJETO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN | 16 |
| PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | 16 |
| HIPOTESIS Y OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN | 18 |
| METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN | 18 |
| ESTRUCTURA DEL TRABAJO | 20 |
| GLOSARIO | 22 |
| CAPITULO II | 24 |
| EL DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA | 24 |
| TÍTULO 1 | 25 |
| DERECHO A LA INFORMACIÓN | 25 |
| 1. Marco conceptual | 25 |
| 1.1 Concepto de Información | 26 |
| 1.2 Derecho de la Información | 29 |
| 1.3 Derecho a la Información | 33 |
| 1.4 Derecho a la Información y Derecho de la Información | 35 |
| 1.5 Derecho a la Información, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación | 36 |
| 1.6 Derecho a la Información y Derecho de Acceso a la Información | 38 |

| | | |
|---|--|-----------|
| 2. | Elementos del Derecho a la Información _____ | 40 |
| 2.1 | Sujeto del Derecho a la Información _____ | 41 |
| 2.2 | Objeto del Derecho a la Información _____ | 42 |
| 2.3 | Contenido del Derecho a la Información _____ | 43 |
| 2.3.1 | Facultad de investigar o buscar información _____ | 43 |
| 2.3.2 | Facultad de recibir información _____ | 44 |
| 2.3.3 | Facultad de difundir información _____ | 46 |
| 3. | Evolución histórica del Derecho a la Información _____ | 47 |
| 4. | Reconocimiento Internacional del Derecho a la Información _____ | 54 |
| 4.1 | Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). _____ | 54 |
| 4.2 | Otros Instrumentos Internacionales _____ | 55 |
| 4.2.1 | Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) _____ | 55 |
| 4.2.2 | Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966) ____ | 56 |
| 4.2.3 | Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) _____ | 57 |
| 4.2.4 | Carta de los Derechos Fundamentales para la Unión Europea (2000). _____ | 59 |
| TITULO 2 | _____ | 61 |
| DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA | _____ | 61 |
| 1. | Información Legislativa _____ | 61 |
| 1.1 | Delimitación conceptual _____ | 61 |
| 1.2 | Características de la Información Legislativa _____ | 63 |
| 1.3 | Importancia de la Información Legislativa _____ | 64 |
| 2. | Principios que configuran el Derecho a la Información Legislativa _ | 65 |
| 2.1 | Publicidad de la Ley _____ | 65 |
| 2.1.1 | Concepto _____ | 67 |
| 2.1.2 | Antecedentes históricos _____ | 70 |
| 2.1.3 | Funciones de la Publicidad de la Ley _____ | 74 |

| | | |
|--|--|------------|
| 2.2 | Principio de Seguridad Jurídica _____ | 84 |
| 2.2.1 | Concepto _____ | 84 |
| 2.2.2 | Elementos de la Seguridad del Derecho _____ | 88 |
| 2.3 | Principio de Inexcusabilidad o Presunción de Conocimiento _____ | 91 |
| 3. | Retos y desafíos del Derecho a la Información Legislativa _____ | 96 |
| 3.1 | Disfunción de la publicidad de la ley _____ | 98 |
| 3.2 | Contaminación Legislativa _____ | 99 |
| 3.3 | Reserva o secreto de las publicaciones legales _____ | 104 |
| 3.4 | Publicación Electrónica de la Ley _____ | 107 |
| 3.5 | Vigencia de la Ley _____ | 111 |
| 3.5.1 | Derogación Normativa _____ | 112 |
| 3.5.2 | Vacancia de la ley _____ | 115 |
| 3.6 | Lenguaje Jurídico _____ | 116 |
| CAPITULO III _____ | | 119 |
| GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA PARA UN EFECTIVO DERECHO A LA INFORMACIÓN _____ | | 119 |
| TÍTULO 1 _____ | | 122 |
| SERVICIOS DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA _____ | | 122 |
| 1. | Estándares generales para Servicios de Información Legislativa____ | 122 |
| 1.1 | Apertura de la Información _____ | 122 |
| 1.1.1 | Concepto _____ | 125 |
| 1.1.2 | Principios de la apertura de la información pública _____ | 126 |
| 1.2 | Gratuidad de la Información Legislativa _____ | 128 |
| 1.3 | Oficialidad _____ | 131 |
| 1.4 | Disponibilidad 24 x 7 _____ | 136 |
| 1.5 | Licenciamiento libre _____ | 137 |
| 1.6 | Confidencialidad de información legal bajo reserva o secreto____ | 139 |

| | | |
|--------------------------------------|---|------------|
| 1.7 | Preservación de la Información | 141 |
| 1.8 | Seguridad de la Información | 142 |
| 1.9 | Calidad de los Procesos | 143 |
| 2. | Modelo de Servicio. La Web Semántica Legislativa | 144 |
| 2.1 | Concepto | 147 |
| 2.2 | Tecnologías y Herramientas de la Web Semántica | 151 |
| 2.2.1 | Extensible Markup Language (XML) | 151 |
| 2.2.2 | Metadatos | 156 |
| 2.2.3 | Ontologías | 158 |
| 2.3 | Usos y ventajas de la utilización de la Web Semántica Legislativa | 160 |
| 2.3.1 | Valor agregado del marcaje colaborativo | 161 |
| 2.3.2 | Consolidación automatizada de los textos legales | 162 |
| 2.3.3 | Reutilización de contenidos y distribución multicanal | 162 |
| 2.3.4 | Navegación hiper e intertextual | 164 |
| 2.3.5 | Conservación y preservación a largo plazo | 165 |
| 2.3.6 | Apoyo a la redacción normativa | 166 |
| 2.3.7 | Navegación y recuperación conceptual | 166 |
| 2.3.8 | Abordaje de la barrera lingüística | 167 |
| 2.3.9 | Análisis de datos y reportes | 168 |
| 2.3.10 | Revisión de la coherencia del sistema legal | 169 |
| 2.3.11 | Interoperabilidad | 170 |
| TÍTULO 2 | | 173 |
| LA SIMPLIFICACIÓN LEGISLATIVA | | 173 |
| 1. | Técnica Legislativa | 175 |
| 1.1 | Concepto | 175 |
| 1.2 | Clasificación | 175 |
| 1.2.1 | Técnica legislativa material | 176 |
| 1.2.2 | Técnica legislativa formal | 179 |

| | | |
|--|---|------------|
| 1.3 | Herramientas de Técnica Legislativa | 182 |
| 1.3.1 | <i>Checklist</i> Legislativa | 182 |
| 1.3.2 | Manuales o Guías de Técnica Legislativa | 185 |
| 1.3.3 | Evaluación de impacto normativo (EIN) | 186 |
| 1.3.4 | Evaluación de la ley | 187 |
| 2. | Técnicas de Simplificación Legislativa | 188 |
| 2.1 | Técnica de Derogación Normativa | 189 |
| 2.2 | Codificación, Refundición y Consolidación Normativa | 190 |
| 2.2.1 | Codificación | 191 |
| 2.2.2 | Refundición | 195 |
| 2.2.3 | Consolidación | 199 |
| TÍTULO 3 | | 200 |
| LA COMUNICACIÓN JURÍDICA | | 200 |
| 1. | Concepto | 201 |
| 2. | Elementos de la Comunicación Jurídica | 203 |
| 2.1 | Sujetos | 203 |
| 2.2 | El Mensaje | 204 |
| 2.3 | Medio o canal de comunicación | 205 |
| 3. | Medios o instrumentos de comunicación jurídica | 206 |
| 3.1 | El lenguaje ciudadano de la ley | 206 |
| 3.2 | Visualizaciones legales | 211 |
| CAPITULO IV | | 214 |
| SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA EN LA EXPERIENCIA COMPARADA | | 214 |

| | |
|---|------------|
| TÍTULO 1 | 215 |
| DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA EN LA EXPERIENCIA COMPARADA | 215 |
| EUROPA | 216 |
| 1. UNIÓN EUROPEA | 216 |
| 1.1 Reconocimiento del Derecho a la Información Legislativa | 216 |
| 1.2 Mecanismos de publicación de las normas | 220 |
| 1.2.1 Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) | 220 |
| 1.2.2 Portal EUR-Lex | 224 |
| 1.3 Simplificación Legislativa | 225 |
| 1.4 Comunicación Jurídica | 228 |
| 2. ESPAÑA | 230 |
| 2.1 Reconocimiento del Derecho a la Información Legislativa | 230 |
| 2.2 Mecanismos de publicidad | 235 |
| 2.2.1 Boletín Oficial del Estado (BOE) | 236 |
| 2.2.2 Portal web (www.boe.es) | 240 |
| 2.3 Simplificación Legislativa | 241 |
| 2.4 Comunicación Jurídica | 244 |
| 3. FRANCIA | 246 |
| 3.1 Reconocimiento del Derecho a la Información Legislativa | 246 |
| 3.2 Mecanismos de Publicación | 249 |
| 3.2.1 Journal Official du République Francoise (JORF) | 249 |
| 3.2.2 Portal Legifrance | 250 |
| 3.3 Simplificación Legislativa | 252 |
| 3.4 Comunicación Jurídica | 256 |
| LATINOAMÉRICA | 258 |
| 1. BRASIL | 258 |
| 1.1 Reconocimiento del derecho a la información legislativa | 258 |
| 1.2 Mecanismos de publicación | 260 |

| | | |
|---|--|------------|
| 1.3 | Simplificación Legislativa | 261 |
| 1.4 | Comunicación Jurídica | 265 |
| 2. | MÉXICO | 266 |
| 2.1. | Reconocimiento del derecho a la información legislativa | 266 |
| 2.2 | Mecanismos de publicación | 268 |
| 2.3 | Simplificación Legislativa | 270 |
| 2.4 | Comunicación Jurídica | 273 |
| TÍTULO 2 | | 275 |
| EL DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA EN CHILE | | 275 |
| 1. | Regulación del derecho a la información legislativa | 275 |
| 1.1 | Derecho a la Información | 275 |
| 1.2 | Derecho de acceso a la información | 278 |
| 1.3 | Principio de Publicidad | 280 |
| 1.4 | Publicidad de las leyes | 283 |
| 1.5 | Presunción de conocimiento de la ley y error de derecho | 285 |
| 1.6 | Normas sobre confidencialidad y secreto | 288 |
| 1.7 | Publicación electrónica de la ley | 289 |
| 2. | Mecanismos de publicación | 290 |
| 2.1 | Diario Oficial de la República de Chile (DOF) | 290 |
| 2.1.1 | Antecedentes históricos | 291 |
| 2.1.2 | Contenido de la publicación | 292 |
| 2.1.3 | Visión crítica | 294 |
| 2.2 | Edición de Códigos de la República. Editorial Jurídica de Chile | 295 |
| 2.2.1 | Antecedentes históricos | 296 |
| 2.2.2 | Visión crítica | 297 |
| 2.3 | Portal Ley Chile. Servicio de Información Legal de la Biblioteca del Congreso. | 298 |
| 2.3.1 | Antecedentes históricos | 299 |
| 2.3.2 | Principios y Estándares | 301 |

| | | |
|--|---|------------|
| 2.3.3 | Principales procesos | 304 |
| 2.3.4 | Solución Tecnológica | 304 |
| 2.3.5 | Cifras y estadísticas | 305 |
| 2.3.6 | Visión crítica | 306 |
| 3. | Simplificación Legislativa | 307 |
| 4. | Comunicación Jurídica | 308 |
| 4.1 | Programa Ley Fácil de la Biblioteca del Congreso de Chile | 309 |
| 4.1.1 | Historia | 309 |
| 4.1.2 | Formatos disponibles | 310 |
| 4.1.3 | Cifras y estadísticas | 311 |
| CAPITULO V | | 312 |
| CONCLUSIONES Y PROPUESTA PARA UN EFECTIVO DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA EN CHILE | | 312 |
| TÍTULO 1 | | 313 |
| CONCLUSIONES | | 313 |
| TITULO 2 | | 325 |
| PROPUESTA | | 325 |
| 1. | Servicio Oficial de Información Legislativa de Chile | 326 |
| 1.1 | Propuesta de Proyecto de Ley que CREA SERVICIO OFICIAL DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO DE CHILE | 330 |
| 2. | Simplificación de la Legislación Nacional | 335 |
| 2.1 | Propuesta de Proyecto de Ley que ESTABLECE UNA COMISIÓN ESPECIAL MIXTA DE SIMPLIFICACIÓN LEGISLATIVA | 338 |
| 2.2 | Propuesta PROGRAMA NACIONAL DE DEPURACIÓN NORMATIVA | 342 |
| 3. | Hacia la Comunicación Jurídica | 348 |
| 4. | Fortalecimiento de competencias del capital humano | 349 |

| | |
|---|------------|
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 350 |
| 1. LIBROS Y ARTÍCULOS | 350 |
| 2. PÁGINAS WEB | 374 |
| 3. LEGISLACIÓN | 379 |
| 3.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES | 379 |
| 3.2 BRASIL | 380 |
| 3.3 CHILE | 381 |
| 3.4 ESPAÑA | 384 |
| 3.5 ESTADOS UNIDOS MEXICANOS | 386 |
| 3.6 FRANCIA | 387 |
| 3.7 UNION EUROPEA | 390 |
| 4. JURISPRUDENCIA | 393 |
| 4.1 CHILE | 393 |
| 4.2 ESPAÑA (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL) | 393 |
| 4.3 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE) | 394 |
| 4.4 TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (TEDH) | 395 |
| 4.5 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHO HUMANOS (CIDH) | 396 |
| ANEXOS | 397 |
| Anexo N° 1. Modelamiento Norma Jurídica Ley Chile | 398 |
| 1. Estructura de la Norma | 398 |
| 2. Modelo XML de la norma | 399 |
| Anexo N° 2. Flujo Proceso Actualización de Normas Jurídicas | 400 |
| Anexo N° 3: Guía para la Redacción de Textos Normativos en el Congreso Nacional de Chile | 401 |
| Anexo N° 4: Folleto tríptico Ley Fácil | 415 |

INTRODUCCIÓN

La sociedad ha cambiado significativamente en los últimos años, estamos viviendo en palabras del sociólogo español Sáez Vacas (2005), en un nuevo entorno tecnosocial, que revela una transformación significativa de las estructuras sociales, económicas, culturales y por supuesto del poder. Una verdadera revolución y cambio de paradigma, en términos de Thomas Khun (2005).

Lo ratifica Sánchez de Diego al afirmar que estamos viviendo uno de esos *“saltos o costuras de la Historia”* (2010, p. 3).

Este cambio, con causa fundamental en la emergencia y evolución de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC), la red Internet y en la relevancia que como veremos adquiere la información bajo este contexto, también ha generado una relación transversal entre usuarios, trasladando la relación de uno a uno y de uno a muchos, por la de todos a todos.

Esta nueva sociedad ha recibido múltiples denominaciones, entre las más difundidas a saber: sociedad de la información, sociedad del conocimiento, y sociedad red, término éste último acuñado por el holandés Jan van Dijk (1991), para definir a una forma de sociedad que se organiza en redes.

Para efectos de esta investigación acogeremos este último término, pues como afirma Castells son estas redes las que *“constituyen la nueva morfología social de nuestras sociedades y la difusión de su lógica de enlace modifica de forma sustancial la operación y los resultados de los procesos de producción, la experiencia, el poder y la cultura”* (2000, p. 549).

Según este último autor, caracterizan esta sociedad red los siguientes elementos:

1. La lógica de la red en su estructura básica.

La comunicación ya no es desde el punto de vista del emisor, un argumento dirigido a otro sino que es un argumento lanzado a todos,

toda vez que todos tienen la posibilidad de acceder a la red y por cierto ser nodos de esa red.

Si bien, durante sus primeros años, los usuarios ingresaban a ella a buscar información, ahora hay una forma diferente de pensar, crear y experimentar la red, una forma basada en la participación, la interactividad entre usuarios y proveedores de información y en el uso de dispositivos que permiten no sólo navegar, sino hablar, comprar, colaborar, participar, y también y por qué no crear conocimiento.

2. La accesibilidad.

La red y sus contenidos nos pertenecen a todos por igual. Por primera vez hay una capacidad de comunicación masiva no mediatizada por los medios de comunicación social tradicionales.

3. La globalización.

La red es un espacio de flujos que supera el espacio físico de los lugares, rompiendo la base en que la cultura y las instituciones se manifiestan.

Se supera de este modo la esfera local y coloca a cada uno y a todos, al unísono, en una nueva esfera o realidad, proporcionándonos una nueva cosmovisión.

El Estado es un factor esencial en la organización de esta Sociedad Red, pues como es sabido, es éste el que organiza a las fuerzas sociales y culturales que ejercen dominio en una sociedad históricamente determinada.

De este modo el cambio que ha tenido lugar en la sociedad ha determinado también el cambio en el Estado, y podemos decir entonces que tanto la sociedad, como el Estado, han cambiado significativamente.

Según Cremades el *“acceso sin precedentes a la información, acompañado de un casi ilimitado intercambio de datos en tiempo real, deberá por fuerza modificar las relaciones de poder de nuestra sociedad. Desde la perspectiva de la política, se puede afirmar que la libre circulación de información conlleva un serio proceso*

de descentralización del poder, tanto estatal como internacional” (2007, p. 16 y 17).

A partir de esos cambios en el Estado, se comenzó a hablar de administración electrónica y/o gobierno electrónico. Así por ejemplo, encontramos el uso del término en el memorando enviado bajo la presidencia del presidente Clinton en EE.UU., denominado “Electronic Government” (1999) que instaba a las agencias gubernamentales a incorporar las TIC de manera de mejorar los servicios a los ciudadanos.

La Comisión de las Comunidades Europeas por su parte utilizaba este término haciendo referencia al mismo como *“el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”* (2003).

Sin embargo, debemos alertar que esta conceptualización coincide con la doctrina imperante en el mundo denominada del Estado Administrativo, que otorgaba una competencia general a las autoridades, quedando los individuos sometidos bajo la autoridad de funcionarios e instituciones administrativas.

Actualmente sin embargo, en la concepción del Estado Constitucional, los derechos se derivan de las garantías fundamentales del hombre y cualquier restricción sobre los derechos y libertades de las personas debe ser establecida en la ley.

En base a estas conceptualizaciones, y siguiendo a Ahti Saarenpää (2011) y más recientemente a Janowski (2015) creemos que el término gobierno electrónico, de amplio uso hoy en día, debería ser reemplazado, fundados en la evolución que el concepto ha experimentado y fundamentalmente en la idea de que el término gobierno electrónico, en su acepción tradicional se enfoca en las tecnologías de la información como herramientas de apoyo y en las transacciones como servicio.

Es por lo anterior que nos referimos a esta nueva forma de poder organizado como “Gobierno de la Información”, término acuñado por Víctor Mayer-Schönberger y David Lazer (2007), y que pone el énfasis no en las herramientas tecnológicas, sino que en la nueva forma de gestionar el interés público y las relaciones de poder con los ciudadanos.

En este tipo de gobierno, la información no es meramente material en bruto, ni es sólo un factor de producción, se hacen relevantes los flujos de información (dentro del sector público, entre el sector público y los ciudadanos y/o el sector público, y entre los propios ciudadanos) para entender la eficiencia, la movilización política y la responsabilidad democrática.

Así entendido, y compartiendo lo señalado por Saarenpää (2011), el gobierno de la información es un lugar o forma a través de la cual se realizan los derechos del individuo en un Estado Constitucional democrático.

De este modo y cómo podemos observar, en la Sociedad Red y bajo un Gobierno de la Información, resulta evidente que la información y su comunicación libre adquieren gran relevancia.

Así ya en 1982, lo adelantaba Frosini, al señalar que la producción, circulación y consumo de información, es una característica del mundo contemporáneo, que no encuentra precedente en otras épocas.

Efectivamente, podemos afirmar que hoy la información se constituye en una infraestructura básica, imprescindible para la vida en sociedad, y su comunicación en un servicio que debe ser provisto a los individuos con garantías de acceso, oportunidad y certeza, que aseguren un efectivo derecho a la información en todos los niveles.

De esta manera, el proceso informativo resulta hoy esencial a la democracia, y para ello podemos adelantar que un Estado democrático debe fundarse en el principio general de la publicidad y en el derecho de los ciudadanos a la información.

Sólo estos elementos permiten el debate libre e informado, componente jurídico previo a la toma de decisiones públicas y que resulta imprescindible para la legitimación de las mismas.

También debemos apuntar, como consecuencia de lo anterior, que para un ordenamiento jurídico democrático el secreto, la reserva y la confidencialidad deben ser excepcionales y justificados.

Es en este sentido que Bobbio (1985), al referirse al gobierno de la democracia hace un evidente juego de palabras al describir como tal el *“gobierno del poder público en público”* y representa el ideal de la democracia como poder visible señalando, *“la tendencia no ya hacia el máximo control del poder por parte de los ciudadanos, sino, por el contrario, hacia el máximo control de los súbditos por parte de quien ocupa el poder”* (Bobbio, 1985, p. 29).

Del mismo modo, lo hace Kant, quien para Bobbio, marca el punto de partida del discurso sobre la visibilidad del poder, al estatuir en el segundo apéndice a la Paz Perpetua, el siguiente principio: *“Todas las acciones relativas al derecho de otros hombres, cuya máxima no es susceptible de publicidad, son injustas”* (Bobbio, 1985, p. 10).

En este mismo orden de ideas, y recogiendo la doctrina mayoritaria imperante hoy, podemos afirmar que la publicidad de la información tiene alto valor económico y social, en tanto y en cuanto, ciudadanos informados refuerzan las estructuras y relaciones sociales, incentivan las transacciones económicas, promueven la innovación y también, y por qué no dudarlo, fomentan la democracia, pues la información es un insumo necesario para su participación ciudadana más activa.

En la práctica, una ciudadanía bien informada es un valor fundamental de una democracia representativa, pues sólo de este modo se podrá configurar una opinión pública libre.

En este sentido, el derecho a la información libre se constituye en un requisito previo para garantizar que los mejores representantes serán elegidos, un componente crucial de la fiscalización gubernamental y presupuesto indiscutido para una mayor participación ciudadana que permita reforzar la innovación, colaboración y competitividad.

Ahora bien, siendo la información un bien básico que debe estar al alcance de cualquier ciudadano, podemos concluir que el Estado debe generar y mantener una infraestructura adecuada para ponerlo a disposición de todos por igual.

Efectivamente, si como decíamos vivimos y trabajamos casi completamente en un entorno digital, y los ciudadanos dependemos diariamente de redes de información y de los servicios e información que se ponen a disposición en esas redes, será determinante la necesidad de una infraestructura amplia y segura que otorgue acceso a cada uno de este bien básico.

Aún más, en un Estado democrático, no basta con que la información se encuentre, su real valor depende de que ésta cumpla con requisitos de apertura, integridad, suficiencia, exactitud, oportunidad y relevancia.

Sólo cuando esto sea efectivo, se dará eficacia jurídica al derecho a la información, que garantiza a todo ser humano el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, ideas y opiniones. Para Sánchez de Diego también garantiza el derecho a “crear o poner en forma el mensaje” (2010, p. 17).

No obstante que podemos afirmar que este derecho a la información existe desde siempre, pues el hombre, en razón de su naturaleza social, siempre ha tenido necesidad de contar con información y comunicarse, su reconocimiento universal sólo deviene en los últimos siglos cuando la información se transforma en un elemento relevante para todos los actores sociales y se erige consecuentemente en un instrumento político, social y económico.

A partir de ello, el derecho a la información es considerado como algo indispensable para el ejercicio que los ciudadanos tienen a la participación en las tareas públicas, y se encuadra como una verdadera facultad jurídica.

Comienza a ser evidente entonces que la información es el objetivo de un derecho humano y así se establece en 1948, en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Posteriormente será reconocido como derecho fundamental en numerosos instrumentos internacionales e incorporado como tal en la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales.

Bajo este reconocimiento podemos decir que hoy estamos transitando en nuestras democracias, desde la opacidad por defecto a la transparencia como estándar, trasladando efectivamente poder a los ciudadanos y democratizando la propia información.

Este derecho a la información y sus distinciones conceptuales son abordados durante la primera parte de la investigación, para luego revisar lo referido a la información legislativa, respecto de la cual este derecho también resulta esencial.

Al respecto, en primer término debemos señalar que en la dimensión normativa de la vida social, el Derecho constituye un elemento determinante.

Sus funciones organizadoras y reguladoras de las relaciones sociales, se materializan en un sistema normativo, establecido con carácter obligatorio y respaldado por la coerción.

Este sistema de normas jurídicas, que fija los derechos y obligaciones a las que deben ajustarse los miembros de esa sociedad, conforme a los contextos económicos, políticos, morales y culturales imperantes, constituye lo que se denomina el orden u ordenamiento jurídico.

En este orden jurídico, la garantía de un efectivo derecho a la información legislativa se configura a partir de ciertos principios jurídicos básicos, a saber, la publicidad del derecho, la seguridad jurídica y el principio de inexcusabilidad de conocimiento de la ley.

En lo referido a la publicidad del derecho, para algunos, sus antecedentes los podemos encontrar ya en el Derecho Romano, en que dar a conocer las normas jurídicas significó el término del conocimiento privilegiado del derecho por parte de los sacerdotes.

Por nuestra parte, afirmamos que es un hecho histórico comprobable que las comunidades humanas organizadas han procurado los medios adecuados para que los miembros del grupo social puedan conocer las normas jurídicas que rigen su comportamiento.

Estudios del profesor Bermejo Vera (1977), demuestran que, estando siempre presentes, los medios de publicidad de las normas han variado históricamente y así podemos encontrar que con este fin se han utilizado desde los grabados en piedra o tabla, edictos y carteles, pregones, pergaminos, prensa, entre otros.

Esta constatación permite afirmar que no sólo la publicidad es un valor deseado, sino también la aspiración a una mejor eficacia de la misma.

Del mismo modo, hoy en día, sin lugar a dudas es posible señalar que la publicidad de las fuentes formales del ordenamiento jurídico es un mecanismo efectivo de concreción del principio de seguridad y certeza jurídica en un Estado de Derecho que intentan dar satisfacción a las aspiraciones de los seres humanos, destinatarios y usuarios de las normas jurídicas, respecto de la certidumbre, confianza y estabilidad del Derecho.

En virtud del este principio se otorga garantía al individuo que la norma será cumplida (seguridad objetiva) y también certidumbre del derecho vigente (seguridad subjetiva o certeza del Derecho).

En efecto, se ha estimado, que para que el Derecho pueda realizar su función ordenadora, ha de estar a disposición de los ciudadanos de un modo cierto e incuestionado, de manera que aquéllos puedan actuar de acuerdo a sus disposiciones con la tranquilidad de que se apoyan en una referencia firme y reconocible, en la que pueden confiar como expresión de sus obligaciones y protección de sus derechos.

Como dijimos, a estos principios de publicidad y seguridad jurídica, se agrega el de inexcusabilidad de conocimiento de la ley, en virtud del cual se le exige al ciudadano común estar informado de las normas jurídicas a las que se encuentra obligado.

Para este efecto, se crea una presunción de derecho una vez publicada la ley, que se basa en la concepción de la publicidad como ideal ilustrado.

A partir de estos principios, conocer el Derecho se constituye en una manifestación del derecho humano a la información que tiene como contrapartida la responsabilidad de un Estado democrático en darlo a conocer.

Entendemos de este modo, que el orden jurídico debe tener un carácter sistémico dentro del cual se expresen de manera coherente los aspectos relacionados con la publicidad, vigencia, validez y eficacia de las normas jurídicas, y que garantice de este modo el acceso universal a las mismas.

Debemos sin embargo decir que no obstante el reconocimiento y la importancia que la mayoría de la doctrina atribuye a este derecho a la información legislativa, su desarrollo y protección ha enfrentado y enfrenta permanentemente retos y desafíos que restringen la garantía al menos en términos relativos.

Múltiples disfunciones o problemas documentales en el campo jurídico aparecen como un obstáculo para que este derecho pueda cumplir la función que le es propia, por lo que deben constituir objeto de estudio y ser abordados tanto por la ciencia jurídica, las ciencias de la información, y las ciencias informáticas, entre otras disciplinas.

Entre las principales disfuncionalidades que analizaremos a lo largo de la investigación se encuentran los arcaicos mecanismos de publicación, la contaminación legislativa, la reserva o secreto de determinadas publicaciones legales, las deficiencias en materia de derogación y vacancia normativa, así como, aunque menos reconocido tal vez, el propio lenguaje de la ley.

En lo referido a la publicación, se puede afirmar que hoy en día el medio impreso no resulta ser una herramienta suficientemente eficaz de publicidad, pues tal como señalamos vivimos en la Sociedad Red, caracterizada por sus redes y sistemas de información.

En esta estructura es posible reconocer nuevos medios, instrumentos y herramientas para dar publicidad a las normas jurídicas, y cumplir con las aspiraciones de eficacia de su comunicación.

Es necesario por tanto, potenciar todas las vías de difusión posibles hasta lograr la mayor efectividad posible en la divulgación.

Bajo esta exigencia, el acceso electrónico a la ley oficial constituye un importante aspecto a ser considerado en el ámbito de la publicación de la ley.

En este ámbito debemos reconocer que desde hace algunas décadas se observa una tendencia creciente hacia la publicación electrónica de la ley, apareciendo cada vez más plataformas de consulta on-line de esta información.

De hecho el diseño, desarrollo e implementación de estos servicios surge en Europa mucho más tempranamente que en América Latina, pues ya en el año 1983 el Consejo Europeo recomienda la adopción de medios apropiados para la protección de los usuarios de estos servicios de información jurídica y sugiere a los Estados miembros facilitar el acceso de los servicios de información jurídica a los textos jurídicos básicos.

Posteriormente, como veremos, se produce un importante avance, también en el entorno europeo, en el traslado de los servicios de información legislativa on-line del sector privado al público, pues el sentido jurídico general comenzó a abogar por su gratuidad, atendido el carácter eminentemente de dominio público de su contenido.

De acuerdo con lo anterior, hoy se entiende casi generalizadamente en los sistemas de derecho continental, que es el Estado el que debe garantizar que el ciudadano conozca con certeza las normas aplicables a través de plataformas oficiales públicas y gratuitas.

Otra disfuncionalidad resulta ser lo que Martino (1977) denomina la contaminación legislativa, pues cada día el campo del derecho es más extenso y complejo, y la cantidad de información jurídica que se produce parece prácticamente incontrolable, no escapando de este fenómeno la producción de normas jurídicas. Este fenómeno, tiene manifestación concreta en la inestabilidad de las normas, producto de sus múltiples y constantes modificaciones, en la fragmentación del ordenamiento, así como en su creciente incoherencia en virtud de las lagunas u omisiones (anomias) y contradicciones (antinomias) que es posible observar.

Bajo este contexto, el acceso y conocimiento de la ley, debe ser analizado como un problema cualitativo en cuanto puede significar la negación del sistema jurídico al no dar eficacia al principio fundamental del Derecho que referimos, la seguridad jurídica, que en su vertiente subjetiva, certeza jurídica, exige como señalamos la perceptibilidad cierta de la norma jurídica, esto es la certidumbre del contenido del derecho vigente.

Efectivamente, sólo con normas claras, transparentes y entendibles es posible lograr una mayor certeza y seguridad jurídica, y a nuestro entender asegurar un efectivo derecho a la información de los textos legales, no sólo de los expertos, sino de los destinatarios más importantes de las leyes, los propios ciudadanos.

Por último, debemos señalar que otra importante problemática en el ámbito de este derecho lo constituye la comunicación de las normas jurídicas. En el caso del Derecho, su primer y principal medio de comunicación es el lenguaje, pues el derecho es lenguaje, se construye a partir de él. El sistema normativo constituye un sistema institucionalizado de argumentación pública, lo cual implica una experiencia básicamente comunicativa, que pone de relieve la importancia de los

códigos lingüísticos en que se expresan sus operadores. La legislación por su parte, se halla en el centro de dicha estructura comunicativa básica, y por tanto en ésta el adecuado manejo de los códigos lingüísticos del Derecho resulta crucial.

Por lo anterior, este diálogo, coordinación o convivencia social lleva implícita la exigencia de un lenguaje legal adecuado con la experiencia comunicativa y no simplemente publicitaria.

En este orden de ideas el derecho debe expresarse con un lenguaje jurídico claro, asequible y conciso, que enlace fondo y forma, como medio para otorgar un efectivo conocimiento del derecho, dinamizar y posibilitar la realización de la justicia, y a nuestro juicio, especialmente para garantizar el derecho a la información legislativa.

Dada esta última exigencia y las problemáticas y disfuncionalidades señaladas, entendemos que el contexto de nuestra Sociedad Red exige redefinir el escenario en que se reconoce y garantiza este derecho.

Sin lugar a dudas, la documentación legislativa, como dijimos cada vez más abundante y extensa, requiere una organización y procesamiento que permita su búsqueda y recuperación, de manera eficiente y eficaz.

Sin embargo, debemos reconocer, que tradicionalmente las funciones de producir, almacenar, procesar e incluso difundir información legislativa han sido vistas como un problema técnico, sin interés para los investigadores.

La información, que como veremos es el sustento de toda decisión, se tiene como algo otorgado por otras disciplinas distintas del Derecho, a pesar que como se puede apreciar diariamente, sin esta información el trabajo jurídico no puede tener lugar. Por ejemplo ¿Cómo adoptar una decisión, resolver un conflicto o sancionar una conducta si se desconoce si hay legislación sobre la misma materia en vigencia?, ¿cómo se introduce una modificación en una norma jurídica si no se cuenta con el texto actualizado y vigente de la norma a reformar?, ¿cómo dar un adecuado consejo jurídico si se desconoce el contexto normativo?.

En este sentido, la información legislativa es una herramienta fundamental en el trabajo diario del operador jurídico, un servicio de apoyo indispensable para el proceso de formación de la ley y para la propia elaboración las decisiones jurisdiccionales.

Por otra parte, y siguiendo a Saarenpää (2012), se debe entender que la información legal no es principalmente para los abogados, aunque la teoría jurídica podría sugerir lo contrario. La legislación es creada para todos los actores de la sociedad. En términos de derechos individuales se trata de información que rige nuestra conducta en sociedad y por tanto es más importante que la mayoría de la información que recibimos.

Por lo anterior, entendemos que es un desafío en todo Estado de Derecho, dar acceso y conocimiento al contenido y el resultado de aplicación de la ley.

Para lograr este objetivo, se analizarán durante la investigación, los modernos métodos y estándares de gestión de información legislativa eficaces para lograr un adecuado almacenamiento, procesamiento, búsqueda, recuperación y comunicación de las normas, pues como se observa, lo que importa hoy en día es el contenido, pues este es el principal motor de la demanda de información legal.

En nuestra opinión, el desafío para el Estado y los editores legales oficiales en el siglo XXI debe expresarse en garantizar el acceso al contenido oficial de las normas legales bajo estándares internacionales de gestión informacional.

En este sentido, la difusión oficial de la ley no sólo debe garantizar la autenticidad, validez e integridad del texto oficial, sino la calidad de sus procesos, la seguridad de la información almacenada, su preservación en el tiempo y en forma indispensable su acceso universal, pues se trata de información pública que debe estar abierta para su acceso, uso y reutilización, de forma gratuita, en cualquier lugar y a cualquier hora.

Bajo este prisma, analizaremos por tanto los servicios de información legislativa, destacando los estándares generales básicos exigidos en un modelo de servicio de información legislativa de acceso universal en la Sociedad Red, para luego

adentrarnos en los estándares específicos para el procesamiento y servicio de esta información bajo el modelo moderno de web semántica legislativa (García Marco, 2009) que entendemos constituye el mayor desafío en la construcción de estos servicios actualmente.

Dentro de los estándares generales nos referiremos a la apertura, gratuidad, oficialidad o autenticidad, disponibilidad, licenciamiento libre, confidencialidad restringida, preservación, seguridad y a la calidad de los procesos de esta información.

En el análisis del modelo revisaremos las tecnologías y herramientas que distinguen la web semántica, tales como el lenguaje de marcado, los metadatos y las ontologías, pero especialmente nos detendremos, siguiendo a García Marco (2009) y Palmirani y Vitale (2012), en los usos y ventajas de su utilización para el almacenamiento, procesamiento, recuperación y comunicación de la información legislativa en que encontramos las mayores bondades para el logro del objetivo de garantizar el derecho a esta información.

De otra parte, entendemos y así lo planteamos que la gestión de esta información también debe comprender las técnicas de simplificación legislativa, de manera de no seguir contaminando el espectro normativo.

Revisaremos al respecto actividades y técnicas específicas de simplificación, que se enmarcan dentro de la disciplina de la Técnica Legislativa, y que corresponden a las herramientas de derogación, codificación, refundición y consolidación normativa, que según revisaremos se encaminan tras el objetivo de determinar el derecho realmente vigente.

Estas técnicas han sido promovidas profusamente en el último tiempo, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, como analizaremos al revisar las experiencias comparadas.

Otro aspecto en el análisis de la gestión de información legislativa lo constituye la comunicación jurídica.

En este ámbito de estudio, se sostiene por Oliver Lalana (2000, p.267), que la publicidad del Derecho en el sentido de comunicación jurídica puede definirse como una situación objetiva de conocimiento de las normas jurídicas y de participación en su creación, aplicación y valoración, modalizada deónticamente y promovida mediante actividades concretas de los órganos creadores y aplicadores del Derecho.

Por nuestra parte observamos que se trata de una idea de comunicación de los textos jurídicos exclusivamente referida a los agentes normativos sin referencia y análisis del papel que juegan al respecto los medios de comunicación, los fenómenos de pluralismo jurídico y actualmente las TIC.

El desafío por tanto parece ser difundir los mensajes normativos en el marco de una estrategia de comunicación eficaz, concebida para lograr la comprensión y conexión verdadera de los ciudadanos con los contenidos normativos, mediante el uso de recursos que faciliten vínculos de empatía e interés con esos contenidos.

Durante la investigación analizaremos medios o instrumentos de comunicación jurídica que han surgido para enfrentar este desafío, tales como el lenguaje ciudadano de la ley y las visualizaciones legales, con amplio desarrollo en el mundo anglófono (Saarenpää, 2015), pero sólo incipiente en nuestros países.

La experiencia comparada en materia de reconocimiento del derecho y gestión de información legislativa abarca en Europa a España, Francia y la propia documentación de la Unión Europea. En Latinoamérica por su parte se aborda la situación en Brasil, los Estados Unidos Mexicanos y por supuesto en Chile.

Para finalizar, se recogen las conclusiones más importantes y a partir de los desafíos y oportunidades que presenta la situación en Chile, se realiza una propuesta, con elementos de *"lege ferenda"* y de diseño institucional y legal, en orden a establecer un Sistema de Acceso Universal a la Información Legislativa en Chile que asegure adecuadamente el derecho a esta información a todos los miembros de la sociedad.

CAPITULO I

OBJETO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es una realidad que cada día el espectro normativo en Chile se hace más amplio y complejo. Hoy más que antes la cantidad de información legal que surge resulta incontrolable, incluso para los propios operadores jurídicos que obligados a especializarse, les resulta difícil acceder a los textos realmente vigentes después de las múltiples y complejas modificaciones que sufren las normas, más aún si consideramos su escasa alfabetización informacional.

Es un hecho también que el acceso, la oportunidad y exactitud de esta información resulta del todo indispensable para el adecuado desenvolvimiento de la vida social y jurídica. Si se considera la actividad profesional del jurista, la toma de una decisión jurídica, sea que ésta se exprese como norma legal, sentencia judicial, informe en derecho, investigación, respuesta a una consulta legal, requiere horas de recopilación, análisis y procesamiento de información para llegar a su cabal comprensión.

Sin embargo, a nuestro juicio el problema más grave en este ámbito lo constituye el acceso, cognoscibilidad y comprensión de las normas que integran el ordenamiento jurídico por parte del ciudadano lego.

Al respecto, podemos decir que en Chile la publicación oficial de la ley, realizada a través del Diario Oficial, siendo una condición necesaria, no es suficiente para construir un sistema de acceso universal a las normas jurídicas. La inserción de las normas en la publicación oficial es tan sólo una labor de publicidad, que constituye el inicio del problema del derecho a la información de la misma a los ciudadanos.

En efecto, el incremento y mutación permanente de la normas jurídicas bajo una técnica legislativa deficiente, en que la derogación expresa prácticamente no existe y los instrumentos de simplificación son precariamente aplicados, lo que lleva a la ausencia de un texto oficial de la norma vigente; el uso de un lenguaje técnico y ambiguo; amén de las deficiencias en la comunicación de las normas, son algunos de los muchos problemas que a diario enfrenta el ciudadano común en Chile para acceder a la información normativa.

Así visto, creemos que esta falta de certidumbre en el ámbito normativo chileno, constituye un atentado a un derecho humano fundamental, el derecho a la información, pues en definitiva para el goce de las facultades otorgadas por este derecho fundamental, se le está exigiendo al ciudadano lego la pericia de un operador jurídico especializado.

De otra parte, esta falta de certeza, constituye un atentado contra los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica que todo Estado de Derecho debe garantizar.

A mayor abundamiento, podemos afirmar que, aunque con destacado avance, la publicación electrónica de la información legislativa en Chile no ha venido a resolver efectivamente ninguno de los problemas anteriores, sino que más bien, padece de todos ellos, pues es un sistema que carece de oficialidad de sus textos, depuración normativa, integración y de una adecuada comunicación de esta información.

Por todo lo anterior, para una efectiva y eficaz garantía del derecho a la información legislativa se hace imprescindible que el Estado:

1. Asegure el acceso a la normativa oficial bajos los estándares reconocidos internacionalmente.
2. Realice una labor de depuración y sistematización del ordenamiento jurídico nacional histórico y adopte instrumentos y herramientas de técnica legislativa destinados a establecer con carácter permanente las tareas de simplificación legislativa.

3. Adopte instrumentos y herramientas de comunicación jurídica que aseguren la cognoscibilidad de las normas legales.
4. Fortalezca la formación de profesionales que puedan colaborar a enfrentar los desafíos que impone el mundo digital.

HIPOTESIS Y OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Como **hipótesis** de la investigación nos hemos planteado lo siguiente:

SI el sistema jurídico chileno reconoce el derecho a la información y asegura los principios de publicidad, seguridad jurídica y presunción de conocimiento **ENTONCES** los ciudadanos chilenos deben contar con accesibilidad y cognoscibilidad de la normativa nacional oficial vigente.

Como **objetivo** de nuestro estudio, planteamos el siguiente:

Proponer un sistema de carácter oficial de acceso universal a la información legislativa en Chile, que otorgue certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos y garantice un efectivo y eficaz derecho a la información legislativa.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La investigación se desarrolla a partir de la aplicación del método de investigación descriptivo y analítico-propositivo.

Para tal efecto se recogen, analizan y formulan los debates y problemas jurídicos actuales del derecho a la información legislativa, se analiza la experiencia práctica existente con distintos grados de desarrollo en algunos países de Europa y Latinoamérica, y se elabora una propuesta aplicable a Chile, a modo de conclusión.

Para el desarrollo de la investigación se realizaron las siguientes actividades:

1. Exploración, revisión, selección y análisis de fuentes bibliográficas y legislativas en el ámbito del derecho a la información legislativa y de la gestión documental normativa.
2. Revisión y análisis comparado de experiencias prácticas en sistemas de acceso a información legislativa con el objeto de identificar los estándares jurídicos y técnicos utilizados para la gestión de la información.
3. Revisión y análisis comparado de la normativa en el ámbito del derecho a la información legislativa con el objeto de identificar modelo y/o estándar normativo aplicado.
4. Exploración, análisis, construcción de escenarios y estudio de tendencias para elaborar la propuesta de ley ferenda y diseño institucional y legal que se somete a consideración.

Su fundamento se halla en la doctrina, legislación comparada, bases de datos y sistemas de información revisados por la autora. También recoge la experiencia de la autora como “diseñadora legal” del Sistema Ley Chile de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Todo el material analizado se encuentra recogido en las citas y referencias bibliográficas, las que se adaptan al formato ISO 690.

ESTRUCTURA DEL TRABAJO

La investigación se divide en 5 capítulos, siendo éste el primero con carácter introductorio. Como se observa, en él se plantea el problema, hipótesis, objetivo y metodología que guían la investigación.

Los capítulos II a IV contienen el desarrollo de la misma, y el capítulo V las conclusiones y propuesta de la autora, conforme al objeto fijado en la investigación.

El capítulo II se dedica a la conceptualización y análisis del Derecho a la Información Legislativa para lo cual se revisa primeramente el derecho a la información en lo referido a su marco conceptual, elementos que lo configuran, evolución histórica y actual reconocimiento internacional. Luego se aborda este derecho en el ámbito de la legislación delimitando el concepto de información legislativa al foco en la investigación, recogiendo los principales principios que informan este derecho y exponiendo los principales retos y desafíos, que a juicio de la autora, enfrenta la garantía del derecho hoy en día.

El capítulo III aborda la Gestión de la Información Legislativa, a través de:

- a) La descripción de los servicios que soportan esta información, especificando estándares internacionales vigentes, así como la presentación del concepto, tecnologías, usos y ventajas de la web semántica legislativa que a juicio de la autora, basada en la investigación, se constituye en el modelo actual para este tipo de servicios.
- b) El análisis de la técnica legislativa de simplificación legislativa y la presentación de las herramientas de derogación, codificación, refundición y consolidación normativa, como métodos para combatir la contaminación legislativa, pero especialmente para mejorar la calidad final del principal producto legislativo, la norma jurídica.

- c) La revisión de los mecanismos más adecuados para comunicación jurídica, teniendo en cuenta que el principal objetivo de la difusión de esta información es en última instancia la efectividad de los preceptos normativos. Para este efecto se revisa el concepto de comunicación jurídica, los elementos que lo configuran y los medios o instrumentos que permitirían el objetivo señalado.

En el capítulo IV se contiene una breve revisión de la Situación Actual del Derecho a la Información Legislativa en la Experiencia Comparada, para lo cual se describe la investigación realizada por la autora referida tanto al reconocimiento jurídico del derecho, métodos y/o servicios de información, técnicas de simplificación aplicadas y medios o instrumentos de comunicación jurídica adoptados. La revisión comprende en Europa, además de la Unión Europea, a España y Francia; y en Latinoamérica a Brasil y los Estados Unidos Mexicanos, además de Chile.

En el capítulo V, como señalamos, corresponde a las conclusiones y la propuesta presentada a consideración por la autora. En él se realiza una propuesta, con elementos de *“lege ferenda”* y de diseño institucional y legal, en orden a establecer un Sistema de Acceso Universal a la Información Legislativa en Chile que asegure adecuadamente el derecho a esta información a todos los miembros de la sociedad.

GLOSARIO

| | |
|---------|---|
| APP | Aplicaciones móviles |
| BOE | Boletín Oficial del Estado Español |
| CC | Código Civil Chileno |
| CDFUE | Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea |
| CE | Constitución Española |
| CEDH | Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales |
| CIDH | Corte Interamericana de Derechos Humanos |
| COFEMER | Comisión Federal de Mejora Regulatoria (México) |
| COSLA | Comité para Simplificar el Lenguaje Oficial (Francia) |
| CPE | Constitución Política del Estado Chileno |
| DGCCOJN | Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional (México) |
| DILA | Dirección de Información Legal y Administrativa (Francia) |
| DOF | Diario Oficial de Chile |
| DOU | Diario Oficial de la Unión (Brasil) |
| DOUE | Diario Oficial de la Unión Europea |
| DTD | Data Type Definition |
| EPUB | Electronic Publication |
| HTML | HyperText Markup Language |
| ISO | International Organization for Standardization |
| JORF | Journal Official du République Française |
| OEA | Organización de los Estados Americanos |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OPUE | Oficina de Publicaciones de la Unión Europea |
| OWL | Web Ontology Language |

| | |
|--------|--|
| RAE | Real Academia de la Lengua Española |
| RDF | Resource Description Framework |
| SGMAP | Secretaría General de Modernización de la Acción Pública |
| TC | Tribunal Constitucional Chileno |
| TCE | Tribunal Constitucional Español |
| TEDH | Tribunal Europeo de Derechos Humanos |
| TIC | Tecnologías de la Información y Comunicaciones |
| TJUE | Tribunal de Justicia de la Unión Europea |
| TUE | Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht |
| TFUE | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |
| UE | Unión Europea |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| XML | eXtensible Markup Language |
| XSD | XML Schema |
| W3C | World Wide Web Consortium |

CAPITULO II

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA

Como adelantáramos en la Introducción, existe una opinión compartida en nuestra sociedad que una ciudadanía bien informada es un valor fundamental de una democracia representativa.

En opinión de la autora, el derecho a la información, reconocido como derecho fundamental en numerosos instrumentos internacionales e incorporado como tal en la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales en los últimos años, resulta esencial para garantizar que la información efectivamente sea del dominio de los ciudadanos.

En razón de lo anterior, para comenzar esta investigación se analizará este derecho a la luz de la doctrina para luego enfocarnos en específico en el derecho a la información en el ámbito legislativo que constituye el objeto propio de esta tesis doctoral.

TÍTULO 1

DERECHO A LA INFORMACIÓN

En el entendido que el derecho a la información abarca por sí mismo un ámbito vasto y amplio, cuyo estudio ha dado y seguirá dando origen a numerosas publicaciones, dedicaremos este título a establecer desde un punto de vista teórico el marco conceptual que nos guiará en esta investigación, analizando los elementos que configuran el derecho, su evolución histórica, así como el reconocimiento del que goza a nivel internacional.

1. Marco conceptual

La información constituye en nuestra sociedad una infraestructura básica y objeto, como analizaremos, del derecho a la información.

Su relevancia e importancia creciente hace que su análisis desde la perspectiva jurídica nos sitúe frente a varios términos de uso generalizado en la doctrina y que con frecuencia son usados como sinónimos por los autores, tales como derecho de la información, derecho a la información, libertad de información, libertad de expresión, derecho de información, derecho de acceso a la información, derecho a la comunicación y más recientemente, derecho a una comunicación pública libre.

Sánchez de Diego (2009) sostiene que con varias de estas expresiones lo que se intenta referir es a la protección jurídica del proceso de comunicación y que los distintos nombres vienen determinados por la necesidad de preservar en distintos momentos históricos aspectos concretos de este proceso.

En razón de lo anterior, dedicaremos las siguientes líneas a exponer y precisar terminológicamente algunos de estos conceptos en el contexto y delimitación considerada para esta investigación.

Para este efecto, se considera importante establecer la relación y distinción conceptual del derecho a la información con el derecho de la información, la libertad de expresión y derecho a la comunicación, y con el derecho de acceso a la información.

1.1 Concepto de Información

La información es hoy para la sociedad un modo de articular y compenetrar a sus integrantes como miembros de la colectividad. En palabras de Sánchez de Diego *“la información es la clave del desarrollo, del progreso y, en definitiva del éxito”* (2008, p. 30 y 31) y en nuestra opinión un elemento imprescindible de desarrollo de la sociedad, es decir, una necesidad social.

Para Bonet (1994), esta necesidad social que representa la información se fundamenta, principalmente, *“en la función social que cumple la información: servir al derecho a saber y contribuir a la educación de sus integrantes”* (p. 2).

Recoge también esta importancia reiteradamente el Tribunal Constitucional Español (TCE), cuando señala:

“(E)l art. 20 de la Norma fundamental, además de consagrar el derecho a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz, garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública libre, garantía que reviste una especial trascendencia ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda

ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas”

(Fundamento Jurídico 6° Sentencia rol N° 159/86 y

Fundamento jurídico 4° Sentencia rol N° 235/2007)

Precisamente es en virtud de esta importancia creciente que ha adquirido la información en nuestra sociedad, que hoy se reconoce como una infraestructura básica e incluso se refieren a ella como la nueva moneda de cambio.

En relación con su concepto, han surgido y siguen haciéndolo diferentes definiciones que impiden reconocer un concepto unívoco a su respecto.

Así por ejemplo, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia (RAE), de 2001, recoge, entre muchas otras, las siguientes acepciones del término:

Información: (Del lat. Informatio, -onis) f. Acción y efecto de informar || f. Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada || f. Conocimientos así comunicados o adquiridos || f. ant. Educación, instrucción.

Según se observa en esta fuente, el término viene del latín *informatio* derivado a su vez de *informatum*, participio del verbo *informo*, que significa dar forma, bosquejar, y también presentar, enseñar, instruir. En su origen entonces, información equivale a creación, formación, instrucción, enseñanza, educación, acepciones que también encontramos entre las recogidas por la RAE que relaciona con ella la educación, la comunicación y el conocimiento.

Como hemos señalado, muchos autores han dedicado gran parte de sus obras al estudio de la información y del proceso informativo.

En la mayoría de estos trabajos se concluye que la información cumple una función fundamental en el desarrollo del hombre, pues resulta inherente a la naturaleza humana la necesidad de comunicarse, para lo cual la información es la esencia.

Así por ejemplo, el reconocido maestro de esta rama en España y América, profesor Desantes Guanter (1984), expresa que la información *“es, ella misma, un bien humano y social y produce, como consecuencia, bienes humanos y sociales”* (p. 7).

Para Zeman (1970), por su parte, significa *“poner en forma, dar una forma o un aspecto, formar, crear, pero también representar, presentar, crear una idea o una noción. Es posible comprender la información en general como algo que está en forma, que está puesto en orden. La información significa la puesta de algunos elementos o partes –materiales o inmateriales- en alguna forma, en algún sistema clasificado”* (p. 204).

García Barrera (2011), rescata el concepto vertido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de los Estados Unidos Mexicanos, señalando *“Se define al género información, como el contenido en los documentos que los sujetos obligados generan, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”* (p. 90).

Chiavenato (2006), reconoce que la información es un conjunto de datos con un significado que reduce la incertidumbre o que aumenta el conocimiento de algo. Refuerza esta idea señalando que *“la información es un mensaje con significado en un determinado contexto, disponible para uso inmediato y que proporciona orientación a las acciones por el hecho de reducir el margen de incertidumbre con respecto a nuestras decisiones”* (p. 110).

En este mismo sentido, Czinkota y Kotabe, señalan que *“la información consiste en datos seleccionados y ordenados con un propósito específico”* (2001, p. 115).

En el marco de la Teoría de la Información¹ asimismo, se la concibe como lo opuesto a la incertidumbre, y la cantidad de información se define como el grado de reducción en la incertidumbre producida al transmitir mensajes.

¹ La teoría de la información, también conocida como teoría matemática de la comunicación (*mathematical theory of communication*) o teoría matemática de la información,

Por nuestra parte, recogiendo lo anterior y siguiendo a López Ayllón (1984), para efectos de esta investigación, definiremos información como el conjunto de datos que disminuyen la incertidumbre en los individuos y les producen bienestar humano, social y económico, pues permite la comunicación y facilita la toma de decisiones.

Representa por sí misma la esencia de un derecho fundamental y un factor determinante del desarrollo del individuo y la sociedad.

Compartimos también lo expresado en la Declaración de la UNESCO (1978), que reconoce que la información es un componente fundamental de la democracia y constituye un derecho del hombre, de carácter primordial en la medida en que el derecho a la información valoriza y permite el ejercicio de todos los demás derechos, cuando señala en su artículo primero que: *“El fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional, la promoción de los derechos humanos, la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra exigen una circulación libre y una difusión más amplia y equilibrada de la información”*.

1.2 Derecho de la Información

Zaffore (2000) señala que el derecho de la información *“constituye el saber jurídico que se ocupa de estudiar, sistematizar y ordenar los instrumentos e instituciones jurídicas que corporizan y regulan el derecho a la información”* (p. 54).

es una propuesta teórica presentada por Claude E. Shannon y Warren Weaver a finales de la década de los años 1940. Esta teoría está relacionada con las leyes matemáticas que rigen la transmisión y el procesamiento de la información y se ocupa de la medición de la información y de la representación de la misma, así como también de la capacidad de los sistemas de comunicación para transmitir y procesar información.

El objeto de estudio por tanto de esta rama del Derecho, de la cual se discute hasta hoy su autonomía², es la información.

Dicho de otro modo, el derecho de la información, es la rama jurídica que materializa el objetivo de proteger, asegurar la accesibilidad y la difusión de la información a los ciudadanos.

Esta dependencia es tan clara, que la doctrina señala que el derecho de la información no nace como una evolución del Derecho Romano, sino que como consecuencia del reconocimiento del derecho a la información.

En efecto, en 1948, y teniendo como catalizador la Declaración Universal de Derechos Humanos, se produce el nacimiento de esta disciplina. Desde entonces el derecho de la información no sólo se ha desarrollado como disciplina, sino que ha irrumpido con fuerza regulando y protegiendo del derecho fundamental que articula: el derecho a la información.

En este sentido, el profesor Desantes Guanter (1990, p. 11), señaló que el derecho a la información, como derecho humano subjetivo, dio lugar a la consideración científica de todas las normas, más o menos dispersas, que regulaban las actividades informativas y los mensajes que merced a ellas era posible difundir.

Estas normas, unificadas por el criterio de servicio a la realización del derecho a la información, constituyen el ordenamiento jurídico informativo. De este modo, todo el sistema científico del Derecho de la Información, está orientado a

² Parte de la doctrina sostiene la autonomía de la disciplina en función de la incidencia concreta en la experiencia jurídica del derecho de la información. Así señalan, desde el punto de vista de la valoración del bien jurídico que tutela - el derecho humano a la información- y sus efectos sobre él, constituye un instrumento esencial para su defensa.

Otra parte de la doctrina niega su autonomía basados en que las normas que conforman este Derecho son encasillables en otras ramas como el Derecho Civil, Administrativo, etc., y que por tanto la disciplina no tendría un perfil propio dentro de la ciencia jurídica.

comprobar, norma por norma, principio por principio, si tiende o no a la eficacia de este derecho humano que lo vertebraba.

A su juicio, la validez o legitimidad del Derecho de la Información se encontrará en que favorezca la realización del derecho a la información.

Recogiendo estos elementos, el propio Desantes Guanter definió esta rama como la *“ciencia jurídica universal y general que, acotando los fenómenos informativos les confiere una específica perspectiva jurídica capaz de ordenar la actividad informativa, las situaciones y relaciones jurídico-informativas y sus diversos elementos, al servicio del derecho a la información”* (1992, p. 64).

Como se puede revisar en Escobar de la Serna (1997, p. 65 a 69), Desantes Guanter concibe al derecho de la información como la ciencia que se encarga de dos grandes ámbitos, por una parte del estudio de los fenómenos informativos, en lo que respecta de los valores que deben regirlo, y al deber ser de la actividad informativa; como de la regulación de esta actividad, velando por la creación de una legislación incluyente de los principios generales del derecho que tutelan el derecho a la información.

De las consideraciones anteriores se desprenden las siguientes consecuencias:

- a) El derecho de la información se define como ciencia y no como ordenamiento, al que presupone y completa.
- b) Es ciencia jurídica universal. Pretende servir al Derecho en todas sus dimensiones territoriales, y hoy incluso "virtuales".
- c) Es ciencia jurídica general. Se nutre de los principios de la teoría general del Derecho, y a la vez suministra a dicha teoría criterios proporcionados por el objeto de su conocimiento, la información.
- d) Es una ciencia jurídica pluralista, pues se define por varios conceptos convergentes.
- e) Está al servicio de una finalidad, la realización del derecho a la información como derecho humano fundamental.

Numerosos autores también han definido el derecho de la información, a continuación se presentan algunas de estas definiciones:

Fernández Areal (1977) ha señalado que es el *“conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos con carácter de noticiables, es decir, con trascendencia pública”* (p. 10).

Soria (1994) lo define como *“la ciencia jurídica y la ciencia informativa que tiene por objeto el estudio de las relaciones y responsabilidades de los sujetos de la actividad informativa”* (p. 59).

Para Carbonell *“es el conjunto de normas jurídicas aplicables al proceso informativo, lo que incluye el régimen jurídico de los medios de comunicación, el estatuto profesional de los comunicadores, los derechos de autor de quienes generan información, etcétera”* (2005, p. 121).

Urías (2009) señala que *“son las normas de cualquier entidad, que regulan de alguna forma todo lo relacionado con la información en cualquier Estado”* (p. 15).

Por su parte, Escobar de la Serna (1997), parte por establecer que su finalidad no puede ser otra que la de hacer posible el derecho a la información, consistiendo su especialidad en que tiene que *“ser un derecho para la información”* (p. 63), y en consideración a ello define el derecho de la información como *“aquella rama del Derecho que comprende el conjunto de normas jurídicas reguladoras de la actividad informativa y de la tutela efectiva del derecho a las libertades de expresión y de información en la forma en que se reconocen y quedan constitucionalmente establecidas”* (p. 85 y 86).

De las definiciones anteriores, y siguiendo al propio Escobar de la Serna, podemos destacar los elementos principales del derecho de la información:

- a) Es una parte sustantiva y autónoma de la Ciencia del Derecho, y por lo tanto, participa de los principios de la Teoría General del Derecho;
- b) Tiene como objeto hacer realizable el derecho a la información;

- c) Comprende un conjunto de ordenamientos jurídicos, encabezados por la Constitución, que regulan todo el proceso informativo;
- d) Tiene una faceta individual, como soporte de la personalidad que alcanza la formación y transmisión de la información y opinión individual de todos los sujetos activos y pasivos de la información, y una de carácter social o colectiva, en cuanto protege la libre formación de una opinión pública como realidad social.
- e) Comprende dos ámbitos de actuación importantes. En el primero, es entendida como la ciencia encargada del estudio de los fenómenos informativos, implícito en el proceso de la comunicación humana, que constituye por tanto el objeto material de su estudio.
En el segundo ámbito, correspondiente a su objeto formal, se entiende como la rama del derecho encargada de la regulación jurídica, tanto de los medios de comunicación como del proceso informativo que de éstos se originen, logrando por tanto la tutela del derecho a la información.

Establecido que el objeto del derecho de la información lo constituye el derecho a la información, nos concentremos ahora en este concepto.

1.3 Derecho a la Información

El derecho a la información es un derecho inherente, indisoluble e inseparable a la condición humana, reconocido con carácter universal a partir de 1948, con la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Diversos autores han intentado definir este derecho. A continuación se recogen algunas de estas definiciones:

López Ayllón (2005), expresa que éste consiste en que *“cualquier individuo puede, con relación al Estado, buscar recibir o difundir –o no buscar, no recibir ni difundir- informaciones, opiniones- e ideas por cualquier medio; y que ese*

individuo tiene frente al Estado un derecho que éste no le impida buscar, recibir o difundir- o no lo obligue a buscar o recibir o difundir- informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio” (p. 29).

A juicio de Escobar de la Serna (1997), junto al reconocimiento de su carácter de derecho humano inalienable *“el derecho a la información es un derecho social indispensable para que el ciudadano tome parte activa en la tareas públicas, porque información significa participación, y un elemento constitutivo de ésta es la decisión” (p. 53).*

Para Saavedra López *“comprende la defensa del proceso informativo en múltiples aspectos, como pueden ser la recolección, reunión, transmisión, comunicación, publicación, divulgación, emisión, difusión y recepción de datos, hechos o noticias, entre otros, razón por la cual de este derecho se desprenden una multitud de libertades que están entrelazadas entre sí” (1987, p. 20).*

Por nuestra parte, y para efectos de esta investigación, definiremos el derecho a la información como el derecho humano fundamental a investigar, recibir y difundir todo tipo de informaciones y opiniones, así como a no hacerlo.

Más adelante profundizaremos en esta definición a la luz de los elementos que configuran el derecho.

A partir de las definiciones anteriores podemos decir que el derecho a la información presenta las siguientes características propias:

- a) Es un derecho natural, propio e inherente al ser humano en su condición de tal, y en esa medida es inalienable, imprescriptible e inviolable.
- b) Es un derecho personal, está dirigido a la esfera personal del ser humano y como tal lo adquiere desde el nacimiento.
- c) Es un derecho social y político, pues otorga por una parte facultades al individuo para acceder con libertad al proceso informativo con el objetivo de facilitar su formación de opinión y su participación en la sociedad y en

la toma de decisiones, y por otra parte, el Estado está obligado a informar y asegurar que se produzca el proceso informativo.

- d) Es un derecho universal, aplicable a todos los individuos, independiente de fronteras y soportes.
- e) No es un derecho absoluto, pues está sujeto a limitaciones, establecidas esencialmente para la protección de otros derechos fundamentales.

Tal como expresamos, pese a que en la práctica abundante doctrina y jurisprudencia usan indistintamente algunos términos, a continuación estableceremos, para efectos de esta investigación, algunas distinciones conceptuales.

1.4 Derecho a la Información y Derecho de la Información

Como sabemos la palabra derecho es polisémica, en lo que nos importa, según la RAE (2001) refiere tanto al conjunto de principios y normas que regulan una materia, como a la facultad que otorga el ordenamiento para hacer, obtener o exigir algo.

De este modo, encontramos por ejemplo que se denomina “derecho del trabajo” a la disciplina jurídica que reúne todas las normas y principios que regulan el trabajo y “derecho a trabajar” a la facultad reconocida por el ordenamiento a toda persona para desarrollar esta actividad.

En consecuencia, se puede decir que el derecho del trabajo es el medio y el derecho a trabajar el fin. Esta misma reflexión resulta aplicable al derecho a la información.

Como señaláramos, el derecho de la información, como disciplina jurídica, nace para reglamentar y organizar el ejercicio del derecho humano reconocido universalmente, el derecho a la información que por su parte, es el derecho

subjetivo público y campo de estudio y razón de ser del derecho de la Información.

El objeto material de estudio de este derecho como veremos está constituido por la información misma; y su objeto formal son las libertades que lo conforman, y que revisaremos posteriormente, tales como el derecho de investigar, recibir y difundir todo tipo de informaciones y opiniones.

En definitiva, como se puede apreciar, encontrándose intrínsecamente relacionados, ambos términos refieren a conceptos distintos: el derecho subjetivo o garantía individual corresponde al derecho a la información, mientras que el conjunto de leyes reguladoras de dicho derecho conforman el derecho de la información, como la rama específica del Derecho.

1.5 Derecho a la Información, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

La libertad de expresión, derecho a la información y derecho a la comunicación se encuentran tan íntimamente relacionados que históricamente se han confundido.

Como observaremos cuando analicemos la evolución del derecho a la información, la libertad de expresión inicia el progresivo proceso de reconocimiento universal del derecho a la información, el que posteriormente fue enriqueciéndose y se independizó definitivamente, y hoy muchos prefieren hablar universalmente de derecho a la comunicación.

Sánchez de Diego (2009), que como señaláramos sostiene que sólo se trata de diferencias de nombres, no del contenido del derecho subjetivo protegido: el proceso comunicativo, explica la evolución de estas expresiones por la necesidad del momento histórico en que se produce, en el caso del derecho a la

información *“avaluar los derechos de los receptores a mensajes veraces y de calidad”* (p. 70) y actualmente una comunicación pública y libre.

Para efectos de nuestra investigación, distinguiremos éstos en base a las siguientes consideraciones:

En términos generales, la libertad de expresión es un derecho fundamental del hombre, y es una prolongación del derecho a pensar. Esta libertad, supone el derecho de comunicar libremente, de manera directa, o a través de cualquier medio de difusión, las ideas y las opiniones.

De Carreras Serra (1996), señala que esta libertad *“tiene por objeto la expresión de pensamientos o ideas que pueden comportar juicios de valor o creencias (opiniones) y se pueden manifestar de palabra, por escrito o incluso a través de lenguaje simbólico”* (p. 45).

Tradicionalmente se entendía como tal, más bien a la actividad de emitir ideas y opiniones por parte de los profesionales de la comunicación. Sin embargo, hoy en día, esta actividad alcanza a cualquier ciudadano que desee hacerlo.

Así entendido, podemos decir que la libertad de expresión es la manera de manifestarse externamente.

Por su parte, el derecho a la información, como ya se ha analizado, recoge tanto el derecho a informar, como a ser informado, y su objeto como veremos son tanto las informaciones y opiniones.

De este modo, podemos afirmar, que si bien el derecho a la información puede albergar la libertad de expresión, resulta mucho más amplio que aquella, dada la universalidad de la actividad informativa y la creciente complejidad del proceso informativo que comprende múltiples actividades, como pueden ser, la recolección, reunión, transmisión, comunicación, publicación, divulgación, emisión, difusión y recepción de datos, hechos, noticias, entre muchas otras. Por supuesto deben ser consideradas todas estas actividades en sentido negativo, esto es no buscar, no recibir o no divulgar información.

También distinguiremos ambos términos el derecho a la información del derecho a la comunicación, ya que a nuestro juicio éste es un concepto más integral, pues abarca y se extiende a todos los componentes del proceso de comunicación (incluso el proceso de creativo, a través del derecho de autor), y como tal podríamos concordar en que congrega en su seno, sin negar las especificidades y por tanto la autonomía, a los derechos a la libertad de expresión y al propio derecho a la información.

1.6 Derecho a la Información y Derecho de Acceso a la Información

No obstante que con frecuencia el derecho de acceso a la información es confundido con el derecho a la información, no debe entenderse que ambos son sinónimos.

Siguiendo a Villanueva (2011) podemos decir que el derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.

Para la doctrina moderna, el derecho a acceder a la información pública se erige como un derecho humano fundamental en virtud del cual las personas pueden tomar conocimiento de la información que elaboran o poseen los órganos del Estado.

Así lo entiende Sánchez de Diego (2008), quien señala: *“Por otro lado, puede constituir un auténtico derecho fundamental. Un derecho de las personas a acceder a la información en manos de la Administración Pública. Esta perspectiva contempla las garantías que para y desde el ciudadano deben de regir para se satisfagan el interés del sujeto de derecho: el derecho a saber”* (p. 31 y 32).

También lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la sentencia de la causa Claude Reyes y otros v/s Chile (2006) al señalar:

“el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”
(Extracto del párrafo 77).

Este reconocimiento se basa fundamentalmente además en el aporte relevante que puede generar esta información al conocimiento, expresión, reflexión y debate público de las ideas.

Establecida la distinción, y respecto de la relación entre ambos derechos, en doctrina se debate sobre la independencia de ambos conceptos. Para algunos, el derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio o también puede definirse como el derecho a la información en sentido estricto, siguiendo como señala Villanueva (2011) la línea de la Suprema Corte de Justicia de México.

De acuerdo con esta posición se puede sostener, que el derecho de acceso a la información, hace parte del derecho a la información, pues la facultad de buscar y recibir información que aquél garantiza, se encuentran dentro de las principales prerrogativas entregadas por el derecho a la información, el derecho de acceso debe ser entendido en términos generales como el derecho a conocer

la información que no está en nuestro poder y que principalmente está en poder del Estado, como principal detentador de información.

Sánchez de Diego (2010) expresa que *“este nuevo derecho fundamental surge de la facultad de investigar o buscar”* (p. 18).

Otros autores, como Luque Rázuri (2002, p. 116 a 119), los separan completamente, pues señalan que el derecho a la información nace del individuo en cuanto tal y es anterior a la aparición del Estado y que existe perfectamente en la sola interrelación de individuos. El derecho de acceso supone por el contrario la existencia previa de un ámbito público (distinto de los individuos y de los meros intereses privados) que tiene su concreción en el Estado o más exactamente en todas las entidades que expresan un interés público y que son la otra parte de la relación. Según el autor, desde esta postura, estaríamos frente a un nuevo derecho que por su naturaleza requiere un tratamiento separado y un análisis que revalorice su especificidad.

No obstante la validez de esta postura, cuando revisemos el derecho comparado veremos que en varios países el reconocimiento a nivel constitucional del derecho al acceso a la información se construye a partir del anclaje a las normas constitucionales que reconocen el derecho a la información.

2. Elementos del Derecho a la Información

Como corresponde a cualquier análisis de un derecho, nos detendremos en los elementos que constituyen la estructura interna del mismo, esto es el sujeto, objeto y su contenido.

Nos acercaremos a ellos a partir de la redacción del texto del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) que ha servido de guía a posteriores declaraciones supranacionales y regionales y, de manera principal, a

muchas naciones que han incorporado en sus ordenamientos jurídicos este derecho, vía normas constitucionales y/o legales.

Este artículo dispone que:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Como analizaremos a continuación, de esta disposición de la Declaración se desprende claramente el sujeto, objeto y el contenido del derecho a la información.

2.1 Sujeto del Derecho a la Información

Del texto analizado se colige que “todo individuo” es titular o sujeto activo del derecho, así se reconoce desde su propia naturaleza de derecho humano y de su inclusión en esta declaración universal de derechos.

Se sostiene por tanto la universalidad subjetiva del derecho.

Lo anterior significa que no cabe discriminación, restricción, ni privilegio alguno en el uso y disfrute del derecho, aun cuando en la práctica podrán encontrarse limitaciones establecidas en las normativas de cada país vía reserva legal, principalmente por la colisión con otros derechos fundamentales.

Esto no podría ser de otra manera, pues hay que tener presente que dada nuestra naturaleza humana, en todo momento somos sujetos generadores de información, emisores de ésta, y receptores de aquella que otros están generando. Este proceso puede ser individual o colectivo y por tanto no puede ser privativo de ningún grupo. Es necesario por tanto garantizar las libertades que lo conforman, asegurando que todos puedan ejercerlas.

El sujeto pasivo del derecho a la información es el público en general. Sin embargo, el carácter de activo o pasivo no implica diferencia de intensidad en la titularidad del derecho, que como dijimos se ha establecido como universal.

De este modo, sólo hay una diferencia, más teórica que práctica, de la posición y una distinta utilización del contenido.

Como señala Desantes Guanter, *"hasta el sujeto más activo de la información es también pasivo y viceversa"* (1974, p. 213 y 214).

Sánchez de Diego (2010, p. 9) reflexiona también sobre una nueva dimensión de este sujeto universal: su caracterización como consumidor de información o usuario actual o potencial de servicios de información. A su juicio, esta caracterización puede suponer una protección especial, especialmente frente a los operadores económicos de la información, pues como bien él señala los temas de consumo son de interés público.

2.2 Objeto del Derecho a la Información

El texto de la Declaración señala textualmente investigar, recibir y difundir informaciones e investigar, recibir y difundir opiniones, por lo que podemos concluir que el objeto del derecho a la información son las "informaciones" y "opiniones", que incluye todo aquello que es susceptible de ser comunicado, es decir que se pueda incorporar a un mensaje.

Entendemos entonces que abarca todo el conocimiento humano que pueda ser transmitido, de cualquier clase, sentido o naturaleza, esto es datos, hechos, noticias, propaganda, opiniones, etc.

Autores como Desantes Guanter (1974), plantean en cuanto al objeto del derecho a la información, que *"éste reúne las características de un silogismo, donde la premisa mayor son las ideas, los principios integrantes de una ideología; la premisa menor es un hecho o un conjunto de hechos; y la conclusión o*

subsunción del hecho real en la idea principal, será el juicio que el individuo adopte sobre ese asunto. La difusión de la ideología será lo que se conoce como propaganda. La publicación de un hecho real y de sus circunstancias constituye la noticia, entendida como comunicación sobre hechos con trascendencia pública, que para ser verdadera, exige que sea conforme con la realidad completa, asequible por igual a todos y rápida. La conclusión del silogismo es un juicio que, cuando es comunitario, converge con lo que se denomina opinión pública” (p. 45 y 46).

2.3 Contenido del Derecho a la Información

En lo referido al contenido del derecho a la información, la mayoría de la doctrina coincide en reconocer básicamente tres facultades jurídicas concurrentes que se derivan de él. Éstas son las siguientes:

2.3.1 Facultad de investigar o buscar información

Es la facultad atribuida a los individuos para acceder directamente a las fuentes de información y de opinión, con el único límite de no afectar otros bienes jurídicos protegidos constitucionalmente.

Para Desantes Guanter es *“la facultad atribuida a los profesionales de la información, a los medios informativos en general y al público, de acceder directamente a las fuentes de información y de obtener ésta última sin límite general alguno, facultad que debe considerarse como derecho del ciudadano y como deber de los que manejan las fuentes de información”* (1974, p. 74 y 75).

De este modo, frente a las barreras y/o elementos inhibitorios que hacen difícil la realización del derecho, propone la existencia de regulaciones claras que remuevan los obstáculos y promuevan la investigación.

Así establecido, esta facultad es reconocida y tutelada a todas las personas, con independencia de que pretenda difundirla o no, con lo cual ella deja de ser un mero presupuesto previo a la actividad de difusión de información como sostiene Bonet (1994), adquiriendo así una dimensión más universal.

La consecuencia de esta extensión es sumamente importante, pues permite superar la asimetría entre ciudadanos y los profesionales de la información para acceder a las fuentes que se observa durante el desarrollo histórico de este derecho.

Como dijimos anteriormente, sobre esta facultad ha sido posible construir en algunos países el reconocimiento constitucional del derecho al acceso a la información pública.

Debemos hacer presente también que una parte minoritaria de la doctrina española señala que esta no es una facultad nuclear³, sino derivada de la facultad de recibir información.

2.3.2 Facultad de recibir información

Esta facultad comporta la posibilidad para todo individuo de recibir u obtener libremente información, sin restricciones, trabas u objeciones injustificadas.

³ Se consideran facultades nucleares aquellas que lo hacen reconocible, esencialmente a su juicio las de emitir y recibir, pues en el proceso informativo existe un emisor y un receptor y sobre esos dos polos se articulan las mismas.

Según Junco (2003), para Desantes Guanter, esta facultad que consiste en la obtención, difusión y difusión de noticias, se refiere al derecho del ciudadano a la información en el sentido de derecho a la noticia. En palabras del mismo Desantes, este derecho exige ciertas condiciones: *“la información que reciba debe ser veraz, completa objetiva, oportuna y asequible por igual a todos”* (Junco, 2003, p. 11).

En virtud de esta facultad el ciudadano tiene derecho no sólo a recepcionar, sino a seleccionar aquella información u opinión que le interese o satisfaga. Para que esto ocurra, es necesario que exista pluralidad de opciones, de lo contrario la facultad de selección disminuye o se anula.

Así visto, el derecho de recepción comprende la facultad de recibir o no una información y la posibilidad de optar del individuo, por sí y ante sí, entre las informaciones existentes cuál de ellas recibe y/o acoge. Para ello el ordenamiento jurídico debe garantizar no sólo la existencia de canales de información, sino también el fomento de la diversidad y pluralidad de visiones y opiniones.

La facultad de recibir información implica un derecho a estar plenamente informado, es decir, el derecho de todo individuo a recibir información libremente de acuerdo con lo que él crea que son sus necesidades personales, pero dentro de aquellas fuentes generalmente accesibles para él, lo cual no le garantiza al individuo la obtención del bien jurídico: información. Para esto debe producirse la integración con las otras facultades del derecho subjetivo del que hace parte.

2.3.3 Facultad de difundir información

Asegura la libre difusión de opiniones e informaciones. La facultad de difundir opiniones es una consecuencia natural del derecho de expresión y de pensamiento, y la de difundir informaciones supone la realización de la libertad de información.

En ambos casos tiene mucha relevancia la existencia de canales de difusión. Por ello es importante que se promueva la implementación de mecanismos e instrumentos que permitan desarrollar este derecho.

Este derecho a la difusión de opiniones es tan importante que explica que la libertad de expresión se haya confundido en sus orígenes con el derecho a la información.

No obstante existir consenso en la doctrina tradicional que respecto de esta facultad prima una lectura profesional o incluso empresarial de su ejercicio, de modo que son los medios de comunicación social y sus trabajadores los verdaderos detentadores de esta facultad, lo cierto es que una acabado examen del mismo permite establecer que en virtud de ella cualquier individuo es libre de hacerlo. Internet y las redes sociales en particular constituyen hoy un medio eficaz para lograr este objetivo, así por ejemplo los denominados “periódicos ciudadanos” son sin duda un muy buen ejemplo de la extensión que puede alcanzar y abarcar esta facultad.

Para Sánchez de Diego (2010, p. 7) también estas nuevas tecnologías permiten un contacto más directo entre medios de comunicación tradicionales y su público.

Para este efecto, Junco (2003, p. 13) concluye que el mejor modo de lograr la realización del derecho es eliminar los obstáculos que por su propia dinámica se le pongan. La supresión de todas las medidas

preventivas a la información supone la destrucción de barreras, no solo para los profesionales de la información o para los medios, sino también para los ciudadanos con acceso a dichos medios. La información equivale a diálogo entre medios de información y sociedad, entre ésta y el Estado y entre los miembros de la sociedad entre sí.

Como adelantamos ya en la Introducción, Sánchez de Diego (2010, p. 17), ha señalado que a estas tres facultades, se puede añadir una cuarta: crear o poner en forma el mensaje. La emisión del mensaje puede limitarse a reproducir un mensaje ya conformado por otro sujeto, o por el contrario, el emisor puede "poner en forma su mensaje". A su juicio este "poner en forma" es particularmente importante en los casos de la comunicación literaria, artística, científica y técnica –contemplados en el apartado b) del 20.1 CE. Su reconocimiento constitucional viene a proteger el proceso creativo de interferencias, pero además porque ese particular "poner en forma" exige la tutela social a través del reconocimiento de los derechos del autor.

3. Evolución histórica del Derecho a la Información⁴

El hombre, en razón de su naturaleza social, siempre ha tenido necesidad de contar con información y comunicarse, por tanto se podría afirmar que el derecho a la información existe desde siempre, aunque como veremos ha evolucionado tanto respecto a sus contenidos como en su denominación.

En efecto, obtener información para la toma de decisiones parece ser una actividad relevante en las primeras sociedad humanas organizadas conocidas, lo es también la comunicación de estas decisiones al interior de los grupos sociales.

⁴ Texto en base a investigación de Mariana Cendejas (2007, p. 57-84)

Así encontramos como los jefes de las tribus, los sacerdotes o brujos, los ancianos a cargo de las decisiones, actuaban en base a información y comunicaban éstas a sus congénitos, súbditos o vasallos.

A decir de Villalobos *“este binomio información-comunicación resultó imprescindible para la supervivencia de las sociedades en cuanto organización política, religiosa, económica y militar durante muchos siglos”* (1997, p. 5).

Posteriormente, y ya en Grecia y Roma observamos manifestaciones a través de la exhibición de los edictos y dictámenes del Senado o los voceos del heraldo⁵, circunstancia que constituye evidencia de procesos informativos. No obstante la constatación anterior, veremos que sólo hasta tiempos relativamente recientes no se ha reclamado ni reconocido como tal.

A continuación se presentan los principales hitos en el reconocimiento universal de este derecho, los que según lo señalado por Sánchez de Diego (2009, p. 70) han dado origen también a diversas denominaciones en el transcurso del tiempo.

Un primer hito relevante a nuestro juicio, lo constituye la aparición de la imprenta de Johannes Gutenberg en el siglo XV, que expande las posibilidades de informar e informarse.

Efectivamente, el simple hecho de incorporar información en un soporte que convierte el documento único en uno con múltiples copias, transforma el pequeño y poderoso grupo de escribanos y lectores en una creciente masa de impresores y lectores, la capacidad de leer deja de ser patrimonio de unos pocos, se extiende, y con ello la capacidad posterior de aprender, generar conocimiento y difundirlo.

De este modo, la imprenta como instrumento tecnológico es capaz de expandir la razón toda vez que reproduce, innumerables veces argumentos, experimentos, análisis y resultados.

⁵ Oficial de armas encargado de vociferar la ley en tiempos antiguos.

A partir de entonces, el hombre ya no se comunica solo con otros hombres a su alcance sino que es posible que se comuniquen con todos los hombres a kilómetros o años de distancia. El espacio se acorta y los interlocutores se multiplican, al unísono que la visión del otro se hace conocida, modifica a otros hombres.

No obstante el importante poder transformador de la imprenta, no será hasta muchos siglos más adelante que se inicia la reflexión acerca de la dimensión del proceso informacional como derecho inherente a la condición humana, y donde a nuestro juicio se sitúa un nuevo hito a ser destacado.

A partir del siglo XVIII, en Francia, con la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789), que será la fuente de inspiración de redacción de las constituciones europeas, se impulsa el desarrollo de la libertad de expresión e implícitamente el del derecho a la información, que se plasmará completamente en la Declaración de Derechos Humanos de 1948. El artículo 10 de esa Declaración señalaba

“Nadie debe ser inquietado en sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley” y el artículo 11 “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede pues, hablar, escribir, imprimir libremente, a reserva de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por ley”.

En América, por su parte y bajo esa inspiración también, la Constitución de los Estados Unidos de 1787, incorpora en su primera enmienda, ya en 1791, la garantía de la libertad de expresión, señalando:

“El Congreso no hará ley alguna por la que se establezca una religión, o se prohíba ejercerla, o se limite la libertad de palabra o la de prensa, o el derecho de las personas a asociación pacífica y la petición al gobierno por compensación a las injusticias”⁶.

A partir de estas regulaciones la prensa se desarrolla, sin embargo la realidad cultural, social y económica, como el analfabetismo, las estructuras de poder y el propio precio de los periódicos, hicieron que el derecho a la información siguiera estando limitado a unos pocos.

El siglo XX vino a cambiar radicalmente la situación, la información se socializa definitivamente.

Diferentes factores contribuyen a ello, por nuestra parte destacamos entre muchos otros, los siguientes: los procesos de industrialización que impulsan la producción y bajan los precios; las nuevas tecnologías aplicadas a los procesos comunicativos, que ocasionan por una parte un completo cambio en la forma de acceder a la información y por otra el debilitamiento de los medios de control y censura de la información; y las nuevas necesidades de comunicación de los Estados y grupos dominantes por el aumento del electorado producto del reconocimiento del sufragio universal.

Pero más importante que lo anterior, es que la información se transforma en un elemento relevante para todos los actores sociales, se erige en un instrumento político, social y económico.

Se comienza a comprender que la dimensión social del hombre se obtiene de la información de la propia comunidad y por tanto para el desarrollo social deviene en un elemento imprescindible.

⁶ Traducción libre de la autora.

Según apunta Desantes Guanter (1974), la Carta del Derecho a la Información, fruto de las jornadas de estudio de las cuatro organizaciones sindicales francesas de periodistas, celebradas en París en enero de 1973, señalan: *“La sola libertad de prensa no garantiza, en un sociedad moderna, la información de los ciudadanos. Hoy se afirma una necesidad nueva, una exigencia contemporánea: el derecho a la información”* (p. 25).

Siguiendo este recorrido histórico podemos fehacientemente decir que los elementos a los que hemos hecho referencia como parte del derecho a la información, se fueron consolidando en las distintas etapas históricas.

La primera es la de las leyes de imprenta del siglo XIX, en la que predomina la libertad de prensa sobre la regulación jurídica de su ejercicio, y en que las empresas informativas ejercen fundamentalmente hegemonía por la influencia del capital y de los elementos económicos y de instituciones de fuerte raigambre social.

La segunda se caracteriza por el protagonismo de los informadores profesionales, dada la importancia y trascendencia de su gestión, no sólo en el aspecto empresarial sino por la función social y pública que desempeñan.

Finalmente, la tercera etapa, en la que aparece la información como derecho, es ya la etapa universalista de la información en la que el público reclama verdaderamente su derecho a la información como algo que le corresponde por naturaleza, como simple acto de justicia.

El derecho a la información es considerado como algo indispensable para el ejercicio del derecho que los ciudadanos tienen a la participación en las tareas públicas, y se encuadra como una verdadera facultad jurídica.

En este sentido, tal como ya hemos dicho siguiendo a Escobar de la Serna (1997, p. 59), el derecho a ser informado es público, por cuanto exige la intervención del Estado, y es un derecho subjetivo, por cuanto supone un poder jurídico, susceptible de ser institucionalizado y regulado por el ordenamiento jurídico

para la satisfacción de fines o intereses de carácter social, basados en la naturaleza misma de la persona humana y en la organización de la sociedad.

Comienza a ser evidente entonces que la información es el objetivo de un derecho humano y así se establece en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

Tal como hemos dicho, esta Declaración, marca el hito del reconocimiento universal del derecho a la información, pues es la primera vez en la historia de la humanidad que se reconoce que “todo” hombre tiene derecho a la información, y en que según Soria (1994, p. 50 y 51), se perfilan con nitidez las tres facultades centrales que lo componen, y que hemos revisado anteriormente.

Sin embargo, Fernández Areal (1977, p. 33), en un intento de rigurosidad, establece que aunque se entiende que la Declaración de Derechos Humanos constituye el primer reconocimiento oficial del derecho a la información, con anterioridad, en 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas había ya declarado que la libertad de información es un derecho fundamental del hombre y la base de todas aquellas libertades a cuya defensa están dedicadas las Naciones Unidas; y que justo previo a la Declaración, otro hito indica este camino decidido, la Resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en Ginebra, el 23 de marzo del mismo año, en la que se establecen cuatro principios básicos de la libertad de información a nivel mundial, a saber:

“1°. Libertad de acceso a las fuentes de información, oficiales y privadas, sin distinción entre profesionales nacionales o extranjeros. 2° Igualdad para todos en el libre uso de los instrumentos de transmisión y con las mismas tarifas. 3° Libertad de transmisión y envío de las noticias sin ningún tipo de censura previa. 4° Libertad de contratación para todos, en todo el mundo, de todos los servicios de noticias”.

En cualquier caso debemos reconocer que es después de la Declaración de 1948, que con mayor incidencia otros instrumentos internacionales comenzaron a recoger el derecho a la información en sus textos, de ellos se expone en el siguiente apartado referido al reconocimiento internacional del derecho.

También con un ánimo de rigurosidad, es preciso hacer notar que la disposición contenida en la Declaración y en algunos de los instrumentos posteriores, no enuncia de forma expresa el derecho.

Según Bell y Correidora (2003, p. 95), Ana Azurmendi manifiesta que si el texto del artículo 19 de la Declaración Universal supone realmente un paso adelante en la consolidación del derecho a la información, no es menos cierto que continúa la línea de las declaraciones de derechos del XVIII de no distinguir con claridad libertad de expresión y derecho a la información. Serán los textos posteriores, las legislaciones de los países y su aplicación jurisprudencial los que establecerán de forma neta las fronteras de cada uno y otro.

De esta forma, no es sino hasta el Decreto Inter Mirifica del Concilio Vaticano II, promulgado el 5 de diciembre de 1963, que este derecho comenzará a denominarse derecho a la información, pues éste expresamente señala en su numeral 5°:

“Inest ergo in societate humana ius ad informationem”

Esto es, que existe en el seno de la sociedad humano el derecho a la información.

Los desarrollos tecnológicos posteriores han permitido una profunda evolución de los procesos informacionales y de modo paralelo, el derecho ha debido desarrollar una amplia gama de regulaciones a nivel constitucional, legal y reglamentario en los distintos países.

Es a partir de estos desarrollos normativos que se ha delineado con mayor precisión terminológica el concepto de derecho a la información y se han generado y perfeccionado las técnicas de protección y consolidación del derecho.

4. Reconocimiento Internacional del Derecho a la Información

El derecho a la información se encuentra recogido en numerosos instrumentos internacionales. Entre ellos destacamos:

4.1 Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

Esta Declaración, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París, el 10 de diciembre de 1948, surge de la idea fundamental de reconocer y exaltar la dignidad humana, reconociendo derechos personales, políticos, económicos, sociales y culturales, que solo se ven limitados por el reconocimiento de las libertades y derechos de los demás individuos.

La Declaración proclama la dignidad de todo ser humano por el solo hecho de serlo, fundada en la justicia, la paz y la libertad, y tiene como objetivo primordial, lograr comunes concepciones de los derechos y libertades reconocidos, a fin de que sean promovidos, reconocidos y aplicados en el territorio de cada uno de los Estados miembros. Tal como hemos señalado precedentemente, la misma reconoce en su artículo 19 el derecho a la información al disponer:

“(T)odo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Como hemos dicho se reconoce al individuo el derecho de investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones, o no hacerlo. En contrapartida, impone, al Estado la obligación de abstenerse de ejercer cualquier acto de molestia contra los ciudadanos que ejerzan su libertad de difundir informaciones u opiniones por cualquier medio de expresión.

4.2 Otros Instrumentos Internacionales

4.2.1 Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950)

Este convenio fue suscrito por el Consejo de Europa, en la ciudad de Roma, el 4 de noviembre de 1950, en su artículo 10 dispone que:

“1° Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide a los Estados someter a las empresas de radiodifusión, cinema o televisión a un régimen de autorización previa. 2° El ejercicio de estas libertades, por cuanto entraña deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud, de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del Poder Judicial”.

Como puede apreciarse en el Convenio se especifican las limitaciones al derecho y pese a que no aparece de forma expresa la facultad de investigar, en el último tiempo se ha interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que la prerrogativa está comprendida en el reconocimiento del derecho. Así ocurrió por ejemplo en la sentencia Kenedi v/s Hungría, de 26 de mayo 2009, en que el TEDH concluyó que:

“(E)l acceso a las fuentes documentales originales para la realización de una investigación histórica, “es un derecho legítimo y esencial que emana del ejercicio de la libertad de expresión del artículo 10 del Convenio Europeo” (parágrafo 43 de la sentencia).

4.2.2 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966)

Este instrumento fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, y se encuentra vigente desde el 23 de marzo de 1976.

En lo referido al derecho a la información establece lo siguiente:

“Artículo 19.- 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas

restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública”.

Es posible observar que el artículo hace referencia a las tres facultades que deben ser consideradas para una efectiva realización del derecho a la información, por lo que obedece a las directrices establecidas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, y del mismo modo que aquélla, no hace referencia al derecho a la información con tal denominación.

El aspecto importante a resaltar y que lo distingue, es la imposición que se hace al Estado de fijar expresamente en sus leyes las restricciones a las que estaría sujeta cualquiera de las facultades del contenido del derecho, cuales son los derechos de terceros, así como la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y moral pública.

4.2.3 Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Esta Convención, conocida también como el Pacto de San José, fue firmada en la Asamblea de las Naciones Unidas el 22 de noviembre de 1969, pero no entró en vigor sino hasta julio del año de 1978. En su capítulo II, referido a los derechos civiles y políticos, dispone:

“Artículo 13.- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su

elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías a medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido”.

En este precepto, se reproducen de manera muy similar las ideas tanto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como las del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Esto permite la unificación de criterios en la interpretación de los derechos fundamentales.

En efecto, la Convención contempla las facultades de buscar, recibir y difundir que se enmarcan en el derecho a la información, según lo estableció la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso «Claude Reyes y otros vs Chile», emitida el 19 de septiembre del año 2006.

El caso, citado anteriormente, se funda, en la negativa del Estado de Chile para otorgar a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Cóndor. Al respecto la CIDH estimó que el artículo 13 de la Convención, al reconocer los derechos a “buscar y recibir informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información que está bajo el control del Estado. Por lo tanto, en la libertad de información y de expresión, que comprende los elementos expresados, está tutelado el derecho de acceso a la información pública.

4.2.4 Carta de los Derechos Fundamentales para la Unión Europea (2000).

Este instrumento fue firmado el 7 de diciembre del 2000, con ocasión del Consejo Europeo de Niza, y fue publicado en el Diario Oficial de la Comunidades Europeas el 18 del mismo mes y año.

Contempla en el artículo 11 la libertad de expresión y de información en los términos siguientes:

“11.- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras; 2. Se garantiza la libertad de los medios de comunicación y la libertad de información dentro del respeto del pluralismo y de la transparencia”.

En virtud del apartado 3 del artículo 52 de la Carta, este derecho tiene el mismo sentido y alcance que el garantizado por el CEDH y las limitaciones de que puede ser objeto no pueden por lo tanto sobrepasar las establecidas en aquél, sin perjuicio de las restricciones que puede imponerse a los Estados miembros de establecer los regímenes de autorización establecidos en el Convenio.

TITULO 2

DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA

Revisado en el título anterior el derecho a la información, nos focalizaremos ahora al estudio de este derecho en el ámbito de la información legislativa.

Con este objetivo definiremos y caracterizaremos esta información dentro del marco de nuestra investigación y revisaremos los principios de publicidad, seguridad jurídica y presunción de conocimiento del derecho que a nuestro juicio configuran el derecho a la información legislativa.

Analizaremos también, de una manera general, los principales retos y desafíos que enfrenta el derecho a la información legislativa en nuestras sociedades.

1. Información Legislativa

1.1 Delimitación conceptual

La información legislativa hace parte de lo que la doctrina denomina información jurídica, concepto este último, que refiere según los autores, a aquellas manifestaciones que revelan datos, hechos, noticias atinentes al Derecho, o a aquella información susceptible de producir efectos de cierta relevancia en el campo de las ciencias del derecho y que principalmente se manifiesta en forma directa a través de:

- a) Información legislativa o legislación, que comprende todos los mandatos generales y abstractos elaborados por los diferentes órganos con competencias en el campo legislativo, y que constituyen lo que denomina también el derecho positivo del país;
- b) Información judicial, constituida principalmente por las actuaciones y resoluciones de los órganos jurisdiccionales, y

- c) Doctrina jurídica, que corresponde a elaboraciones de carácter científico-jurídico, realizadas por académicos y/u operadores jurídicos, que por regla general reflexiona, explica, interpreta, sistematiza y/o recopila información jurídica.

Siguiendo esta línea, y referido a la información legislativa, encontramos las siguientes conceptualizaciones:

Maciá (1999, p. 77) la define como la producida por los órganos titulares del poder legislativo en el ejercicio de la facultad que tienen conferida para llevar a cabo la aprobación de las leyes, entendidas éstas últimas en su acepción más amplia.

Por su parte, el Reglamento N° 1049 del Parlamento y el Consejo Europeo (2001), en su artículo 12.2 establece que documento legislativo es aquel elaborado o recibido en el marco de los procedimientos de adopción de actos jurídicamente vinculantes para o en los Estados miembros.

Algunos autores, como Robles (1998, p. 29), utilizando un criterio práctico, entienden como tal cualquiera información cuya función primaria, o prioridad pragmática, es regular la conducta humana.

Por su parte, la autora Martín González (2002, p. 51), comprende dentro del concepto a la documentación preparatoria de la legislación o que complementa a aquélla, como la que se genera durante el proceso de elaboración de la misma. Dentro de ésta se incluye la información parlamentaria producida para estos efectos en el seno de los Congresos, Parlamentos o Asambleas Legislativas.

En todo caso, todas las definiciones coinciden al afirmar que la información legislativa es aquella información emanada desde los órganos competentes para legislar, en el marco de los procedimientos de elaboración y/o adopción de actos jurídicamente vinculantes, con independencia de su rango y ámbito de aplicación, y reconocen la posibilidad de que esta información supere las fronteras nacionales, como ocurre con la legislación internacional, regional o comunitaria.

No obstante, que coincidimos con las conceptualizaciones expresadas, para los efectos de esta investigación nos remitiremos a información legislativa en una acepción restringida, como legislación positiva propiamente dicha, pues entendemos que dada la relevancia y extensión de la información preparatoria y complementaria a los actos legislativos, ella puede ser objeto por sí misma de otra investigación.

En consecuencia, con el término información legislativa hacemos referencia a las normas generales y particulares que contienen disposiciones jurídicas, cualquiera sea su forma, rango o jerarquía, tales como la propia Constitución, leyes, tratados, decretos, reglamentos, etc.

1.2 Características de la Información Legislativa

Bajo la delimitación conceptual señalada, la información legislativa reúne ciertas características que la distinguen respecto de otra información. Entre ellas destacamos:

- a) Es obligatoria, pues se compone de mandatos imperativos destinados a ser cumplidos.
- b) Es variable, en cuanto es afectada en su contenido por información posterior.
- c) Es jerárquica, pues existe relación de subordinación entre ella.
- d) Es información eminentemente pública, pues es producida por órganos del Estado en cumplimiento de una función pública como es la de legislar. Esto implica que es de libre acceso, salvo que opere a su respecto algunas de las causales de reserva o secreto legal, las que deben estar previamente establecidas.
- e) Tiene relevancia permanente, pues no sólo interesa el derecho vigente, sino también el de carácter histórico, por cuanto éste constituye el patrimonio legislativo de cada país.
- f) Utiliza un lenguaje especializado.

1.3 Importancia de la Información Legislativa

La información legislativa, tal como la hemos definido y caracterizado, es el sustento de la mayoría de las decisiones en el ámbito individual y colectivo.

En efecto, debemos asumir, que aunque a veces pase de forma inadvertida para los seres humanos, esta información afecta profundamente nuestras vidas, las relaciones sociales, la libertad y hasta nuestros bienes. Los comportamientos habituales, las actividades, los proyectos personales de cada uno, se desarrollan en el marco de este conjunto de normas jurídicas, condicionados por ellas, limitados a veces, protegidos otras. Por tanto, estas disposiciones entran dentro del grupo de criterios que deben ser observados por cualquier individuo que considera la posibilidad de iniciar un curso de acción.

En el mismo sentido, se debe entender consecuentemente que la información legal no es principalmente para los abogados, aunque la teoría jurídica podría sugerir lo contrario. La información legal es y ha sido creada para todos los actores de la sociedad, especialmente para cualquier ciudadano.

Tal como hemos expresado, en términos de derechos individuales se trata de información que rige nuestra conducta en sociedad y por tanto es más importante que la mayoría de la información que recibimos, pues en razón de su obligatoriedad debemos ajustar nuestro actuar a la misma ya que las normas jurídicas, en virtud también de su generalidad, indistintamente obligan y otorgan derechos a todas las personas.

De acuerdo a lo anterior, el derecho a la información legislativa es una exigencia que se impone en un ordenamiento jurídico democrático, pues tal como sostienen Wise y Shauer (2007) aquella forma parte del capital social de una Nación, esto es de la colaboración social entre los diferentes grupos de un colectivo humano y la utilización individual que se hace de las oportunidades surgidas a partir de esa cooperación para aumentar la capacidad de acción y satisfacer los propios objetivos y necesidades.

Es más, reiteramos, este conocimiento y comprensión debe alcanzar a todo ciudadano a fin de determinar una verdadera nueva cultura jurídica, entendiendo por ésta el conjunto de conocimientos y actitudes acerca del derecho y de los institutos jurídicos que opera y se difunde en una sociedad determinada.

2. Principios que configuran el Derecho a la Información Legislativa

2.1 Publicidad de la Ley

Dentro de la visión de un Estado democrático, uno de los pilares es el principio de publicidad de las normas, pues los ciudadanos tienen que conocer cuáles son las leyes que rigen su propia conducta y la de la sociedad toda.

Para Alessandri y otros (1998), la publicación es el medio que se emplea para hacer llegar la ley a conocimiento de los individuos. Es lógico a juicio de los autores, que para exigir obediencia a la ley se proporcione el medio de conocerla. *“Nada sería más tiránico ni más cruel, que castigar a un hombre por haber desobedecido una ley que no ha podido conocer”* (p. 163).

Siguiendo la doctrina mayoritaria, sin lugar a dudas también podemos afirmar que la publicidad de estas fuentes formales del ordenamiento jurídico es un mecanismo para la concreción de otros principios, como la seguridad y certeza jurídica en un Estado de Derecho.

Arcos Ramírez (2000) señala que para entender las relaciones entre la publicidad normativa y la seguridad jurídica, es preciso establecer algunas distinciones básicas. Es necesario diferenciar, en primer lugar, a la publicidad en general del principio jurídico-político de publicidad; y, en segundo lugar, a publicidad de la publicación.

Según el autor, en el mundo jurídico la publicidad posee un significado que no se limita a la divulgación del Derecho para su conocimiento por los ciudadanos, no es sólo la cualidad que poseen las normas jurídicas cuando existen como información o noticia a disposición de sus destinatarios, sino una exigencia política y moral más amplia.

Publicidad no es tampoco sinónimo de publicación, si bien es cierto que la publicidad del Derecho, su divulgación pública, tiene en la publicación su instrumento más evolucionado y racionalizado.

A decir de Arcos Ramírez *“la razón de ser de esta técnica jurídico-formal radica en la puesta en conocimiento de las normas aprobadas, explicitando mediante el texto escrito su contenido específico. La publicación es un instituto de naturaleza jurídico formal que garantiza la divulgación del derecho mediante la inserción del texto de sus normas en una gaceta o boletín oficial al que todos los ciudadanos tienen acceso. La publicidad se alcanza, por tanto, mediante la función informativa que desempeña dicha publicación”* (2000, p. 246 y 247).

Como revisaremos más adelante, la mayoría de las constituciones reconocen este principio jurídico-político e incluso alguno reconoce la garantía de publicidad de las normas legales dentro de sus disposiciones, como lo hace por ejemplo el artículo 9.3 de la Constitución Española.

Es posible también encontrar la publicación de la ley regulada como un mecanismo exigido en los textos constitucionales como paso necesario en el proceso de formación legal, pues para que la norma escrita obligue es necesario que se manifieste a aquellos a quienes va dirigida, y constituye además un presupuesto de eficacia jurídica, sin el cual esas normas no entran en vigor.

También observaremos como el Derecho se ha encargado de regular esta publicación, estableciéndola como obligatoria en los códigos civiles de la mayoría de los países.

En este sentido, el régimen de publicación de leyes garantiza la culminación del proceso público de creación, discusión, sanción y promulgación de la norma. Es

una exigencia formal en el marco de un proceso más amplio de deliberación que no por ello tiene menos importancia.

En la actualidad, la publicidad de las normas se presupone inherente a cualquier sistema democrático.

Esto se debe a que la cuestión publicitaria se presenta como un problema transversal en el ámbito jurídico.

Así por ejemplo, un interesante caso que con mayor detención analizaremos más adelante, se produjo a propósito de la falta de publicación de un reglamento en materia de seguridad aeronáutica, en el ámbito de la Unión Europea.

En la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), caso C345/06, de 10 de marzo de 2009, se resolvió que por el hecho de no haberse publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el reglamento carece de fuerza vinculante, teniendo en consideración el principio de seguridad jurídica, por un lado, y la posibilidad de que los ciudadanos se informen en razón de obligaciones internas que se establecen en virtud de una reglamentación comunitaria.

Expresamente la sentencia señala:

“El Reglamento (CE) nº 622/2003 de la Comisión, de 4 de abril de 2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 68/2004 de la Comisión, de 15 de enero de 2004, carece de fuerza vinculante en la medida en que pretende imponer obligaciones a los particulares” (parte resolutive).

Analizaremos a continuación el propio concepto de publicidad de la ley, antecedentes históricos y sus principales funciones.

2.1.1 Concepto

Según Oliver Lalana (2000), la polisemia del término publicidad de la ley permite identificar tres posibles acepciones de la misma: como actividad publicitaria, como estado de publicidad y como valor.

i) Como actividad publicitaria

Bajo este concepto, tal vez el más común, la publicidad es una medida de información o de conocimiento y refiere al acto publicitario mediante la cual el órgano o individuo creador de la norma, proporciona información acerca de su creación.

Aquí el sujeto activo de la publicidad, es el propio órgano legislativo.

A su respecto, el propio autor distingue tres maneras de llevar a cabo esta actividad publicitaria:

- a) En un sentido restringido, a través de la exteriorización o exhibición del texto jurídico ya creado, frente a uno o varios individuos ajenos a su proceso de creación, con independencia de las consecuencias o funciones atribuidas a dicha exhibición. Como ejemplo, se cita la publicación de los textos aprobados en una publicación oficial.
- b) De una manera más amplia, la publicidad alcanza a todo el procedimiento de generación de la norma, incluida su exhibición como texto ya creado. Ejemplo de esto es la publicidad de las sesiones parlamentarias o del expediente de elaboración de un reglamento.
- c) A través de los actos residuales de publicidad, que engloban cualquier actividad publicitaria desempeñada por un creador que exceda la exhibición pura del texto o del procedimiento. Ejemplos de esto son las actividades de “propaganda” o de difusión, mediante la cual los

órganos normativos se incorporan al mercado de la comunicación social para promocionar su producción político-jurídica. Esta actividad presupone un trabajo de reelaboración de los contenidos de los textos jurídicos.

ii) Como estado de publicidad

Bajo esta acepción se entiende el estado de cognoscibilidad creado, promovido o mantenido por las actividades publicitarias. Es precisamente este estado lo que permite decir que un sistema jurídico disfruta de mayor o menor publicidad que otro, así como evaluar el éxito o fracaso de las actividades publicitarias. Esto responde a que el estado de publicidad es sociológicamente mensurable a partir de los estados subjetivos de conocimiento del Derecho.

La investigación de la llamada "cultura jurídica externa", por ejemplo la realizada en los llamados estudios KOL⁷, ofrece indicios acerca de la calidad y efectos de la actividad publicitaria respecto del estado de publicidad.

iii) Como valor

Para el autor que analizamos, tanto el estado de publicidad como las actividades a él conducentes pueden, a su vez, estar modelizados axiológicamente. De ser así, la publicidad se transforma en valor. Éste,

⁷ Los estudios KOL (Knowledge and Opinion about Law) encuentran sus máximos representantes en Kutchinsky (1973), Aubert (1966) y Podgórecki (1973). Estos autores ponen de manifiesto la importancia de los estudios de opinión pública en relación con el derecho. Entre alguno de sus hallazgos destaca el haber puesto en evidencia el poco conocimiento que tiene el ciudadano común de las leyes, su creación y contenido.

como tal, puede incorporarse a un ordenamiento jurídico concreto o a un sistema individual o social de valores (Oliver Lalana, 2000).

Esto es lo que ocurre cuando asociamos la publicidad a la seguridad jurídica como principios generales del derecho, como intentaremos establecer más adelante.

2.1.2 Antecedentes históricos

Hay evidencia histórica que las comunidades humanas organizadas han procurado los medios adecuados para que los miembros del grupo social puedan conocer las normas jurídicas que rigen su comportamiento.

Según Díez Picazo (1999), históricamente el hito de la publicación de las normas tuvo gran importancia. Significó la desaparición del carácter arcano y esotérico asignado o de secreto celosamente guardado. Junto a ello se hizo posible un nuevo progreso, *“lo que se puede llamarse la ruptura del monopolio del saber jurídico, ya no lo es sólo una casta la que lo conoce y, por consiguiente, la que puede decirlo”* (p. 98).

En este mismo sentido, los estudios del profesor Bermejo Vera (1977) demuestran que la publicidad de las normas ha sido una preocupación permanente en el curso de la historia.

Para algunos, los antecedentes de la publicidad del derecho se encuentran en el Derecho Romano, en que dar a conocer las normas jurídicas significó el término del conocimiento privilegiado del derecho por parte de los sacerdotes.

Al respecto, Bermejo Vera recoge los siguientes textos del Digesto o Pandectas que refieren a la publicación de la ley:

“Más con razón nos hemos apresurado a publicar estas leyes en nuestro tercer consulado... Así pues, ordenada de este modo la legislación de los Romanos, y terminada en solo tres volúmenes y años tan grande obra..., y dedicando este trabajo al Señor Dios, que graciosamente ha concedido labrar la paz, hacer felizmente la guerra, y dictar leyes para todas las edades, así la pasada, como la nuestra venidera, hemos considerado hacer patente a todos los hombres nuestro celo y cuidado por estas cosas, para que libres de la anterior perturbación y confusión, y de una legislación que no tenía término, gocen de leyes rectas y concisas, y todas fáciles de hallar, encaminadas a abreviar los litigios, al alcance y fácilmente asequibles para todos los que las quieran” (p. 42).

El texto transcrito revela la importancia del mecanismo de la publicación y de los fines que de acuerdo a sus autores debe cumplir, que es dar la posibilidad de que todos puedan tener acceso al conocimiento de las normas.

Se observa como vemos en el Digesto una preocupación porque las leyes editadas fuesen de fácil comprensión y por acabar con la confusión legislativa. Para este efecto, el texto exhorta a que las leyes que están siendo publicadas y que serán presentadas a los ciudadanos, tengan por objetivo, ser leyes asequibles para todos, y de fácil comprensión para todos, y termina utilizando la expresión “de los que las quieran”, es decir, para que nadie pueda alegar que no ha tenido la posibilidad de conocer la norma que tendrá que observar, y poder utilizarla para formular sus defensas y peticiones. De acuerdo con esto, el fin de la publicación no es que todos efectivamente conozcan las leyes, o que todos efectivamente lean las leyes, sino para cumplir el principio de la publicidad, es decir, faculta a quien quiera conocer la ley.

El mismo autor, cita también la compilación del Corpus Iuris Civilis, el que recogiendo el principio de la publicidad de las normas establece:

“Así, pues, recibiendo todos los muy loados magistrados de nuestro imperio esa sacra Constitución nuestra, para que de nuestras mencionadas leyes se sirvan, ciñase cada cual a ella en su propio tribunal. Pero la promulgará en esta grande y regia ciudad también el gloriosísimo prefecto de ella. Más será de la incumbencia de nuestro excelentísimo y muy loado maestro, y de los gloriosísimo y celeberrimos prefectos de nuestros sacros pretorios, así los de Oriente como los de Liria, y los de África, hacer públicas estas cosas, por medio de sus edictos, a todos sus subordinados, para inexcusable conocimiento de todos nuestros súbditos”
(p. 43).

Como se observa además en este texto se dispone la inexcusabilidad de la ley una vez publicada. Ya nos referiremos más adelante a este principio.

Los estudios del autor igualmente demuestran que, estando siempre presentes, los medios o formas en que se realiza esta publicidad de las normas han variado a lo largo de la historia, así en su recorrido histórico podemos encontrar que con este fin se han utilizado desde los grabados en piedra o tabla, edictos y carteles, pregones, pergaminos, prensa, etc.

No obstante lo recogido por Bermejo, algunos autores señalan que el rasgo de publicidad y de comunicación masiva de la ley es un ideal y aspiración propia de la Revolución Francesa que tuvo como máximo exponente la codificación napoleónica.

En efecto, según Luque Rázuri (2002), la Ilustración llevaba implícito el ideal de la publicidad, pues sólo a través de la luz de la razón y de la visibilidad se creía posible vencer el oscurantismo. Aunque

paradójicamente, hay que decirlo, el pensamiento ilustrado se propaga principalmente a través de sociedades secretas o logias.

Para este autor, como consecuencia del reconocimiento de una opinión pública surge la necesidad de la publicidad como mecanismo de racionalización del poder, a la práctica del arcanum, *"del secreto como principio en el cual se había basado en voluntarismo, debía oponérsele ahora un nuevo principio para el imperio de poder basado en la razón: La publicidad"* (Luque Rázuri, 2002, p. 38 y 39).

Al respecto y como ejemplo, se cita la Constitución francesa de 1791, que en su artículo 3 expresamente determina la publicación de las leyes mediante la lectura de su texto y su exhibición en lugares públicos, en obvia preocupación para honrar a la presunción *"iuris et de iure"* del conocimiento de la ley por parte de todos, o más bien que todo el mundo tiene posibilidad de conocerla.

En opinión de Contreras (2010), *"para los términos del liberalismo burgués, uno de los elementos centrales de la publicidad de la ley consistía en las posibilidades de acción de la razón pública en la construcción de su contenido, por un lado, y en las posibilidades de fundamentación normativa a posteriori de la facticidad de su operatividad, por el otro, especialmente, en las exacciones que el Fisco ejecutaba sobre el patrimonio de los ciudadanos"*.

En España, la publicación tiene su origen precisamente en la experiencia francesa. Así según Rodríguez Zapata (1987, p. 160), la Colección Legislativa fue una copia tardía, y por ello desvirtuada de la experiencia revolucionaria francesa, que pretendió, antes de la aparición del Bulletin des Lois, la notificación de las leyes a las autoridades encargadas de aplicarlas mediante textos impresos y no manuscritos.

Con cierto margen de la seguridad se puede decir que las formas de publicar las normas de los sistemas jurídicos latinoamericanos

básicamente tiene el mismo fundamento, así como a lo largo del tiempo hemos utilizado las mismas herramientas y estilos con el fin de que las personas pudieran tener acceso a las nuevas leyes que deben observar y cumplir.

Al respecto, a propósito de la promulgación del Código Civil guatemalteco se destaca:

“Ahora cada hombre sabe su derecho: sólo a su incuria debe culpar el que sea engañado por las consecuencias de sus actos. El pueblo debe amar esos códigos, porque le hablan lenguaje sencillo, porque lo libran de una servidumbre agobiadora: porque se desamortizan las leyes. Antes, éstas huían de los que las buscaban, y se contrataba con temor, como quien recelaba en cada argucia del derecho un lazo. Ahora el derecho no es una red, sino una claridad. Ahora todos saben qué acciones tienen; qué obligaciones contraen; qué recursos les competen. Con la publicación de estos códigos se ha puesto en las manos del pueblo un arma contra todos los abusos. Ya la ley no es un monopolio; ya es una augusta propiedad común. Las sentencias de los tribunales ganarán en firmeza; los debates en majestad. Los abogados se ennoblecen; las garantías se publican y se afirman” (José Martí, 1877).

2.1.3 Funciones de la Publicidad de la Ley

Como ya hemos expresado, sin lugar dudas, la publicación de las normas, busca disminuir al menos ligeramente la distancia que existe en la práctica entre el texto legal y el ciudadano.

De hecho, una de las funciones de la publicación sería revelar la incorporación de una nueva norma para el sistema, en otras palabras, dar noticia de su aparición, o hacerla pública.

En palabras de Díez Picazo, *“a través de ella se permite una extensión de su conocimiento, mediante lo que es un acto de publicación, esto es, un acto de convertir en público algo que antes no lo era”* (1999, p. 98).

Este mismo autor señala que otra función es la certidumbre, pues *“al quedar la norma encerrada en el molde de un texto concreto, permite aislar y determinar su verdadero contenido y su alcance. Se divulga y se facilita el conocimiento de las declaraciones normativas, y se preconstituye una prueba extraordinariamente sencilla, que exonera de cualquier otra. Los litigantes no tienen que probar cuál es el derecho escrito aplicable a su pleito, como en cambio tienen que probar en el derecho consuetudinario”* (p. 101).

Se desprende de esta función el principio *Iura Novit Curia* recogido como principio procesal en la mayoría de nuestras legislaciones.

Este principio a pesar que tiene un contenido restringido y “técnico”, presenta gran importancia para el ente jurisdiccional, pues dice relación con la innecesaridad de la prueba material jurídico-normativo y la no vinculación de las partes a las alegaciones sobre el Derecho que realicen las contrapartes en el juicio.

Para Rodríguez Zapata (1987), otro propósito de la publicación es la eficacia, pues el autor sostiene que *“nadie está obligado a seguir una norma que no existe, en este entendimiento, no está claro si la publicación tiene la función de difusión o incluso una más efectiva. Para él la*

publicación es mera “conditio iuris” de la eficacia “erga omnes” de la norma” (p. 87).

Para O'Callaghan (1992), la publicación en la cultura jurídica española no es algo reciente, y la considera esencial para la existencia de la norma y su integración en el sistema jurídico.

A partir de lo anterior, podemos comenzar a intuir que la doctrina no es conteste en cuanto a cuáles son las funciones que cumple la publicidad de las normas jurídicas.

Al respecto podemos distinguir autores que reconocen en la publicidad un requisito de validez y aquellos que la señalan como un requisito de eficacia.

Analizáremos a continuación en particular los fundamentos de estas posiciones:

a) Como requisito de validez

Para los seguidores de esta posición, la publicación cumple la función de validación de la norma, es el primer punto para su inclusión en el sistema legal.

En esta trinchera, la doctrina alemana defiende la publicación como un elemento constitutivo de la propia ley, señalado incluso si una ley no se ha publicado no es una norma perfectamente legal.

Debemos hacer presente que hay autores que sostienen que la publicación de las normas va más allá de la formalidad jurídica. Así por ejemplo García de Enterría (2008) señala que la publicación de la ley no es una regla formal simple o un simple requisito de eficacia, la publicación cumple el papel también para determinar la fecha de entrada en vigor de la ley. De esta forma, para el autor, *“la publicación sólo puede ocurrir en*

los diarios oficiales, y tal inclusión de las normas no es sólo un mero formalismo legal, se puede decir que es un requisito indispensable para la existencia de la misma” (p. 210).

Otro partidario de esta posición es Kelsen (1987), quien en su teoría Kelseniana toma como referencia la teoría constitucional alemana, y señala *“Cada uno de estos requisitos debe ser cumplido para que nazca una ley, para que exista una norma jurídica, es decir, para que sea verdadero el juicio acerca de una voluntad condicional del Estado, puesto que la ausencia de cualquiera de ellos impediría por igual el nacimiento de la ley, tenemos que considerarlos a todos, desde el punto de vista pluralmente formal, como igualmente esenciales para la formación de la voluntad del Estado. Es sencillamente imposible decir que uno cualquiera de estos requisitos es el esencial o el más importante de todos, lo mismo que sería imposible para valernos de una comparación, no una identidad destacar entre varias causas una como principal” (p. 360).*

b) Como requisito de eficacia

Según parte de la doctrina, la publicación otorga la fuerza coercitiva a la norma, es decir, su valor para ser observada y aplicada en un caso particular o cuando en caso de incumplimiento de la misma está obligada a ser aplicada por el aparato coercitivo del Estado.

Siguiendo esta línea de pensamiento señala Ferreira Filho (2001, p. 247) *“la publicación es un requisito previo para la eficacia del acto legislativo, vigente desde la promulgación”.*

Santaolla (1984) por su parte señala que la publicación *“es en resumen una condición de esencial, pero una condición esencial para que la Ley pueda desplegar su eficacia jurídica. Por ende, requisito para su eficacia,*

no para su existencia, ya que la ley existe desde su aprobación, momento en que queda perfeccionada” (p. 294).

Como vemos, para esta posición, la publicación de los actos normativos, es un prerequisite para su efectividad, y el propósito de esta publicación es hacer que el cumplimiento requerido, se transforme en cumplimiento obligatorio.

Desde otro punto de vista, los autores, de diferentes corrientes, reconocen al menos tres grandes razones por las que un sistema jurídico se inclina o impone la publicidad, señalando que, en tanto con propiedades teóricamente diferenciadas, la publicidad tiende a garantizar la legitimidad, la eficacia y la seguridad del sistema jurídico, de sus instituciones y de sus normas.

De estas razones, las que consideran a la publicidad de la ley como un mecanismo de legitimidad política y de eficacia han venido tomando fuerza en el último tiempo, pero sin duda la seguridad jurídica es la mayormente esgrimida por los autores y así ha sido también reconocida por la jurisprudencia constitucional en varios países.

Analizaremos a continuación en particular estas razones:

a) Legitimación política

Esta es la tesis central de los autores que defienden una relación conceptual entre el principio de democracia y el principio de publicidad. Para ellos, la publicidad del Derecho es una condición necesaria para el ejercicio de los derechos democráticos de participación.

Al respecto, Díez Picazo afirma con mucha precisión que, *“cuando los revolucionarios liberales intentaron transformar las estructuras del antiguo Régimen, fueron conscientes de que la lucha contra la*

arbitrariedad exigía la transparencia en el funcionamiento de los poderes públicos. Fue entonces cuando se asoció indisolublemente la noción de Estado de Derecho al principio de publicidad” (1986, p. 83).

En efecto la mayor garantía de libertad y la barrera más eficaz contra el despotismo consistió en reconocer a los ciudadanos el derecho a saber por qué, cómo y para qué actuaban los órganos del Estado. A mayor abundamiento podemos decir también, que el ciudadano establece, a partir del llamado principio de publicidad, una confianza general en el sistema jurídico que se erige como respaldo legitimador.

Según los autores que fundan la publicidad en la legitimidad, el acto publicitario de los textos jurídicos permite al receptor o destinatario de las normas el conocimiento, la valoración o ejercicio del control y la crítica de lo que es publicado.

Como señala Contreras (2010), para Habermas serán válidas aquellas normas a las que todos los que pueden verse afectados por ellas pudiesen prestar su asentimiento como participantes en discursos racionales.

Este principio de discurso, como mecanismo de legitimación de normas jurídicas, es una radicalización de la democracia, en términos que permite la deliberación pública y el control de las acciones estatales.

Sin embargo, es preciso señalar que esta posición supone que hay un acto comunicativo que reconoce un emisor y un receptor de normas, por tanto, esta publicidad sólo cumplirá su función en la medida en que se verifique la participación e incidencia del destinatario en el proceso de creación jurídica.

Por nuestra parte, creemos que esta participación efectiva se verificará sólo si existen mecanismos adecuados de publicidad, y en razón de ello se fundamenta la propuesta de esta investigación.

b) Eficacia u operatividad

Este segundo grupo se inclina por razones que traducen el problema de la publicidad en términos de eficacia del Derecho.

Tal como expresáramos arriba a propósito de la publicidad como requisito de eficacia, esta posición sostiene que la publicidad de los textos jurídicos fomenta la efectividad y/o la eficiencia de los mismos.

Según Oliver Lalana (2000), a este respecto pueden advertirse dos líneas argumentales divergentes:

- i. La primera, que denomina "tecnocrática", concibe el Derecho como un instrumento de dirección y control social, y según la cual, el conocimiento de las normas mediante su publicación es determinante para su observancia.

De acuerdo con esta tesis, si el ciudadano conoce bien el Derecho, entonces lo cumplirá.

A decir de Robles *"la única manera de que el Derecho posea implantación social es que sus destinatarios puedan entender sus contenidos"* (1998, p. 125).

Comparten también este argumento las llamadas teorías del reconocimiento o de la aceptación, según las cuales el Derecho debe ser no sólo conocido, sino asimismo reconocido por sus destinatarios antes de ser cumplido.

En suma, la publicidad de la ley debe entenderse como un instrumento al servicio del conocimiento lego y del reconocimiento de los textos jurídicos o, dicho de otra forma, como factor configurador de la cultura jurídica del ciudadano.

- ii. La segunda, de carácter funcionalista y sistémico, señala que la publicidad del Derecho opera como instrumento de conocimiento de los textos jurídicos para los "señores del sistema", los operadores jurídicos. Y así, permite que a través de éstos se asegure la aplicación del Derecho.

La publicidad existe, en definitiva, al servicio del conocimiento experto, del que se excluye por razones de competencia a grandes contingentes de población.

c) Seguridad jurídica

Tal como señaláramos anteriormente, la doctrina mayoritariamente se ha inclinado por entender que la publicidad de la ley está concebida para otorgar seguridad jurídica.

En esta línea se pronuncia el TCE en sentencia emitida bajo el número 179, de fecha de 02 de noviembre de 1989, cuando expresa textualmente:

“La Constitución en su artículo 9.3 garantiza el principio de la publicidad de la norma. Esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo artículo 9.3 de la Constitución Española, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento” (considerando 2°).

Del mismo modo lo ha hecho el TC en Chile, el cual se pronunció en sentencia de causa rol N° 207, de fecha 10 de febrero de 1995, en la que se señala textualmente:

"Se ha considerado que, entre los elementos propios de un Estado de derecho, se encuentran la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la protección de la confianza de quienes desarrollan su actividad con sujeción a sus principios y normas positivas. Esto implica que toda persona ha de poder confiar en que su comportamiento, si se sujeta al derecho vigente, será reconocido por el ordenamiento jurídico, produciéndose todos los efectos legalmente vinculados a los actos realizados" (considerando 67º).

De esta forma, la publicidad de las normas jurídicas, según expresa Garzón Valdés *"permite a los ciudadanos y operadores jurídicos conocer el Derecho vigente y facilita así la previsión de las consecuencias deónticas de las acciones"* (1993, p. 77).

En este mismo sentido expresó Kelsen *"Como la democracia tiende fundamentalmente a la seguridad jurídica y, por tanto, a la legalidad y previsibilidad de las funciones estatales, existe en ella una poderosa inclinación a crear organizaciones de control, que sirvan de garantía de la legalidad. De estas garantías, la más firme es el principio de publicidad"* (1977, p. 145).

Por constituir la seguridad jurídica, a nuestro entender, un principio en sí mismo, y con enorme relevancia en el ámbito del derecho a la información legislativa, nos abocaremos a él completamente en forma separada a continuación.

Otro tema que surge, a partir del análisis de la naturaleza jurídica de la publicación, es si ella forma parte del proceso legislativo.

En respuesta a esta pregunta hay también posiciones encontradas.

A favor de una publicación como un elemento constante del procedimiento legislativo, encontramos a renombrados juristas que señalan forman parte del procedimiento todos aquellos elementos y actos que se encuentren en íntima y estrecha conexión con su fin.

En la doctrina española Torres Lana (2005), por ejemplo, va más allá, no sólo poniendo la publicación como elemento constitutivo del procedimiento legislativo, sino llega a afirmar que es el único acto del procedimiento que tiene valor jurídico real.

Una posición contraria, encontramos en la doctrina italiana, el punto de vista sostenido por Esposito (1964) quien señala que la publicación no es parte del proceso legislativo, sino un “acto de notificación a los ciudadanos por parte del Estado” (p. 56).

En esta corriente, en contra de aceptar la publicación como un elemento constitutivo del proceso legislativo, señala Solozabal *“la publicación es, pues, un acto sucesivo al perfeccionamiento de la ley, que existe con anterioridad a ella. La publicación, aun siendo, como hemos dicho, indispensable para la eficacia de la Ley, para que ésta produzca sus efectos, es acto extraño a la ley, no forma parte de esta, no es su componente, sino que es un elemento que se añade a la Ley para que ésta pueda operar como tal”* (1987, p. 160).

En nuestra opinión, estimamos que la publicación forma parte del proceso de formación de la ley, correspondiendo a su última etapa, y aunque puede entenderse como un acto aislado, eso no lo excluye del proceso legislativo.

Siguiendo a Biglino Campos (1993), podemos decir que *“Aunque es necesario reconocer la diferencia que media entre la publicación junto al resto de los actos que componen la etapa final de la elaboración de la ley, y las demás fases del procedimiento, es preciso resaltar que esta*

diversidad no puede conducir a excluirla del procedimiento legislativo entendiéndolo en sentido estricto” (p. 57), o que “Es cierto que la publicación constituye una mera operación, al igual que resto de las actuaciones que componen la fase final de procedimiento legislativo. También puede afirmarse que, por tener esta naturaleza, no puede afectar al contenido de la ley. Pero esto no supone que se sitúe, en relación con la propia ley, en una posición distinta a la del resto de actos que componen el procedimiento” (p. 74).

Lo anterior no significa necesariamente que la publicación tenga carácter constitutivo.

Según Rodríguez Zapata (1987), aun teniendo en cuenta que *“la publicación es una condición necesaria y parte del proceso de formación de la ley, sin embargo, no se puede decir que la publicación de ella tiene carácter constitutivo”* (p. 163).

2.2 Principio de Seguridad Jurídica

Tal como expresáramos la seguridad jurídica se encuentra íntimamente relacionada con el derecho a la información legislativa, en tanto y en cuanto sin ella no se garantizará efectivamente este derecho.

En virtud de lo anterior a continuación, nos referiremos al concepto y elementos que permiten la configuración de este principio general del derecho.

2.2.1 Concepto

La seguridad jurídica responde a la necesidad y exigencia de los seres humanos de certidumbre, confianza y estabilidad del Derecho.

A decir de Arcos Ramírez la *“seguridad del Derecho es la expresión jurídica de esta exigencia y necesidad social, económica, política y jurídica”* (2000, p. 33).

En efecto, para que el Derecho pueda realizar su función ordenadora, ha de estar a disposición de los ciudadanos de un modo cierto e incuestionado, de manera que aquéllos puedan actuar de acuerdo a sus disposiciones con la tranquilidad de que se apoyan en una referencia firme y reconocible, en la que pueden confiar como expresión de sus obligaciones y protección de sus derechos.

La preocupación por la seguridad jurídica se expandió en los albores de la Ilustración como un grito de protesta ante un universo jurídico compuesto por una pluralidad de fuentes (derecho real, costumbres, estatutos de los gremios, corporaciones o ciudades, derecho romano, canónico, etc.), sin derecho de prelación y sometido a las reglas abiertas de interpretación de los jueces y magistrados. Más tarde, vuelve a manifestarse esta preocupación en el período entre las dos guerras mundiales. Estos datos revelan que el discurso de la seguridad jurídica adquiere especial intensidad y relevancia cuando se percibe su deterioro por obra de las grandes transformaciones experimentadas por el Derecho, o cuando se exagera su existencia y sobredimensiona su valor, ignorando u ocultando las abundantes situaciones reales de inseguridad jurídica.

Respecto de su conceptualización, históricamente ha asumido esta tarea la Filosofía del Derecho. Esto explica, según Arcos Ramírez (2000), algunas de las confusiones que han afectado, y siguen afectando, a dicha labor conceptual. A su juicio *“uno de los mayores inconvenientes de las visiones filosóficas es que tienden a centrar su atención en la dimensión axiológica*

y constitutiva de la seguridad jurídica y dejan de realizar un examen más empírico del modo en que opera en el seno del ordenamiento jurídico" (p. 9).

De este modo y así fundado, podemos observar amplitud de definiciones elaboradas por la doctrina jurídica, la que en los últimos años ha destacado la importancia de este principio, acentuando como lo hace Pérez Luño (1994, p. 52 a 57) su dimensión axiológica, como presupuesto y función del Derecho, relacionándola con los demás valores esenciales del ordenamiento, como son la justicia y la libertad.

A continuación revisaremos algunos de los conceptos vertidos a propósito de ella:

Para Millas (1970), la seguridad jurídica es un principio fundamental del Derecho, y *"se expresa cuando el individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, sabiendo y debiendo saber cuáles son las normas jurídicas vigentes, tiene fundamentadas expectativas que ellas se cumplan"* (p. 225).

Para Arcos Ramírez, *"la seguridad jurídica obliga al Derecho a configurarse como un espacio de certeza y confianza para los ciudadanos, más concretamente, de certeza sobre su existencia y confianza frente a ciertas formas de generarse y aplicarse que sorprendan negativamente las expectativas previamente depositadas o que se pretenden depositar en el mismo. Como certeza de orden, el objeto de la seguridad jurídica sería la vida del Derecho, es decir, los distintos actos de producción, interpretación, modificación, conservación, etc., de las normas jurídicas"* (2000, p. 33 y 34).

Uno de los conceptos más completos e integradores de la seguridad jurídica, es el vertido por Pérez Luño (1994), quien enumera como manifestaciones de la seguridad jurídica las exigencias objetivas de corrección estructural y funcional del ordenamiento jurídico. Las primeras

hacen referencia a las diversas garantías de disposición y formulación regular y adecuada de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico; éstas son: la publicidad; la claridad y precisión; la plenitud, la reserva de ley, en cuanto norma general y abstracta de la definición de los aspectos básicos del status jurídico de los ciudadanos, que tiene su complemento en el principio de jerarquía normativa; la previsibilidad de los efectos jurídicos de los comportamientos, que se traduce en la exigencia de irretroactividad de las normas; la estabilidad del Derecho, la confianza de los ciudadanos en el contenido del Derecho, o la tendencia de las normas jurídicas hacia la permanencia, que se conecta al principio de irretroactividad, y que cristaliza en la cosa juzgada y los derechos adquiridos. Por su parte, bajo la corrección funcional el autor entiende el cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y la regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación; su garantía principal viene constituida por el principio de legalidad, que a su vez enlaza con la prohibición de arbitrariedad, la inexcusabilidad de ignorancia de la ley y el principio de eficacia del Derecho.

A partir de la conceptualización anterior, el propio Pérez Luño reconoce dos facetas de la seguridad jurídica, a saber:

- a) Seguridad objetiva (o seguridad jurídica en estricto sentido), que refiere a la garantía del individuo frente a todo lo que atente contra sus derechos, que otros conciben como la certidumbre fundada que la norma será cumplida. Integran esta faceta las garantías de cognoscibilidad, previsibilidad y confianza en los términos de expresados por el autor.
- b) Seguridad subjetiva, también denominada certeza jurídica o certeza del Derecho, resulta de la proyección de las garantías sobre los destinatarios del derecho, y refiere a la perceptibilidad cierta de la norma jurídica, la certidumbre de que se trata del

contenido del Derecho vigente, situación que precave al ciudadano de las modificaciones arbitrarias de este Derecho.

Esta distinción es operativa, pues permite determinar cuándo la norma produce inseguridad, pues la vulneración de la seguridad jurídica se materializa si y sólo si produce en los destinatarios incertidumbre, por ejemplo porque ha sido imposible conocerla o comprenderla (no publicación, inconsistencia y/o formulación incomprensible), y sus efectos jurídicos son imprevisibles o generan desconfianza (contaminación legislativa, indeterminación de su vigencia, falta de derogación expresa).

2.2.2 Elementos de la Seguridad del Derecho

A partir de la conceptualización anterior podemos distinguir los siguientes elementos que configuran la seguridad jurídica, de acuerdo a lo señalado por Arcos Ramírez (2000):

a) Certeza jurídica

Bajo este elemento, Arcos Ramírez (2000, p. 35 a 49), siguiendo a Lombardi, distingue cuatro manifestaciones: certeza de orientación, certeza de existencia, previsibilidad jurídica y firmeza del Derecho.

i. Certeza de orientación

Refiere ésta a la certeza que brota del conocimiento del contenido de las normas jurídicas y depende en gran medida de la comprensión del significado de sus contenidos (de su precisión, claridad, etc.).

ii. Certeza de existencia

Este aspecto dice relación con la consciencia de existencia y vigencia de la norma. La certeza de existencia exige la concurrencia de todos aquellos indicios que permiten considerar que una norma es válida.

Faltaría esa certeza de existencia cuando hay muchas fuentes del Derecho y entre ellas no se ha establecido una jerarquía de autoridad que permita resolver los eventuales conflictos, y, en general, cuando no hay señales unívocas que determinen cuál es, en el caso concreto, la norma jurídica vinculante.

iii. Previsibilidad jurídica

Al hablar de previsibilidad se alude a un concepto doble: a la previsibilidad de la norma individual sobre la base de la norma general; y a la del derecho de mañana sobre la base del Derecho de hoy.

La conexión entre el pasado, el presente y el futuro es la clave de dicha previsibilidad.

iv. Firmeza del Derecho

De acuerdo con este elemento, el Derecho no podrá devenir en no Derecho, el lícito en ilícito. Pero además del contenido de las normas, esta certeza también alcanza a la ausencia de dudas de la plena vigencia de ciertas decisiones jurídicas. Éstas no pueden o no deben ser expresión únicamente de la razón sino también una decisión, en principio definitiva, o con pretensión de serlo, a determinadas aspiraciones o conflictos.

En este sentido, la seguridad jurídica supone que los derechos, posiciones de poder y posesión, una vez fundadas, tienen que

subsistir sin que nadie las discuta ni perturbe, y que las decisiones jurídicas, una vez formuladas, deben ser mantenidas.

b) Eficacia del Derecho

La eficacia es, en sí misma una exigencia de la seguridad jurídica que, de no ser satisfecha, dejaría sin sentido a la certeza jurídica, que resultaría poco satisfactoria e insuficiente si lo que el Estado establece como Derecho suele, en general, incumplirse.

De ahí que un Derecho desobedecido no genere certidumbre de orden, ni suministre a los ciudadanos un dato desde el que poder prever la conducta de los poderes normativos, ni la de los demás individuos.

Si la certeza normativa hace posible la previsibilidad del derecho y la certeza de la acción, la eficacia es necesaria para que exista confianza en el Derecho.

La eficacia jurídica equivale al cumplimiento o seguimiento efectivo de las normas por sus destinatarios.

La eficacia de las normas jurídicas, su regular aplicación y ejecución, hace que las previsiones hechas posibles por los mensajes normativos dotados de certeza se conviertan en fundadas expectativas sobre ciertas respuestas o soluciones jurídicas.

Si la certeza normativa es ya un primer indicio y estímulo para conducirse de acuerdo con los términos de las disposiciones del ordenamiento, la eficacia de éstas, la continuidad entre el deber ser y las conductas necesarias para convertirlas en un hecho social e institucional, suponen el respaldo definitivo a la seguridad en el Derecho.

c) Ausencia de Arbitrariedad

La seguridad del Derecho exige, igualmente, que los poderes públicos realicen actos de producción y aplicación de normas jurídicas de una manera no arbitraria, pues donde reina la arbitrariedad, el poder representa una fuente permanente de inseguridad jurídica.

Lo anterior convierte al ciudadano en un súbito incapaz de organizar su vida, pendiente siempre de escrutar el rostro de sus gobernantes para averiguar sus buenos o malos humores y poder decidir en consecuencia.

La certeza y eficacia del Derecho se refieren a diferentes aspectos de la estructura formal, la duración y la existencia empírica de las normas. Sin embargo, la seguridad jurídica no descansa exclusivamente, ni siquiera a veces, en tales factores.

También lo hace, quizás cada vez más, en la forma de los actos por medio de los cuales son creadas o aplicadas tales normas.

2.3 Principio de Inexcusabilidad o Presunción de Conocimiento del Derecho

Las conexiones entre el derecho a la información legislativa no se circunscriben a los elementos mencionados, publicidad y seguridad jurídica, sino que incluyen un aspecto que la mayoría de los autores tienden a tratar bajo la publicidad, cual es la (ir)relevancia del desconocimiento de las normas jurídicas, y que en doctrina se denomina principio de inexcusabilidad o ficción legal de conocimiento del derecho.

Según Ruggiero (1929, p. 92), a esta doctrina se refiere los conocidos aforismos, heredados de los romanos, *“nemo censetur ignorare legem”* (nadie puede ignorar la ley), sobre el cual se funda el de *“error vel ignoratia iuris non excusat”* (la ignorancia del Derecho no excusa su cumplimiento).

Según la mayoría de los autores, estos dos aforismos se basan en un poderoso interés social, pues si se excusare el cumplimiento de la ley por desconocimiento,

bastaría alegar este hecho, y en la práctica aquélla a nadie obligaría. En otros términos por la necesidad social de que nadie eluda el cumplimiento de la ley, se finge que con el hecho de su publicación nadie ignora sus preceptos, impidiendo así que se alegue su ignorancia.

Para ello resulta indispensable así establecerlo a través de lo que algunos consideran una presunción legal.

Sin embargo, según el propio Ruggiero (1929) el conocimiento supuesto que todos tienen de la ley no es en verdad una presunción, *“porque la base de toda presunción es que el hecho que se presume corresponde a lo que normalmente sucede, y es innegable que lo que acontece normalmente es la ignorancia del Derecho por parte de la generalidad de los ciudadanos, los cuales, en el enorme laberinto de las leyes dictadas sin interrupción no pueden conocer ni siquiera una pequeña parte de ellas”* (p. 92).

De ahí que se hable más bien de una “ficción legal”.

En efecto, en la práctica una vez completada la publicación las leyes, éstas gozan de una ficción *iuris et de iure* de conocimiento por sus destinatarios, en virtud de la cual se le exige al ciudadano común estar informado de las normas jurídicas a las que se encuentra obligado.

En gran medida, dicha ficción está basada en la idea de que cumplido el requisito de publicidad de las normas podemos entender que los ciudadanos pueden conocerlas, sin que quepa alegar su posible desconocimiento.

Para muchos autores, presumir que el Derecho es conocido por toda la comunidad parece ser una ficción, que no refleja la realidad, y que sólo puede entenderse como dijimos a la luz de la necesidad de establecer la obligatoriedad de la norma jurídica, esto es, el carácter inexcusable de su cumplimiento.

Según Ramírez Arcos (2000) este es uno de los ejemplos más significativos de las tensiones entre la seguridad jurídica y la justicia, pues *“mientras la primera*

obliga a no dar relevancia a la ignorancia, la segunda conduce a no derivar consecuencias jurídicas desfavorables a quien, sin culpa, desconoce el Derecho. Un conflicto que también puede ser contemplado como una tensión axiológica interna de la seguridad jurídica: concretamente, entre el conocimiento del Derecho como condición de su certeza y previsibilidad y la irrelevancia del desconocimiento como garantía de la eficacia de las normas jurídicas y, por tanto, de la confianza en ellas depositada por los ciudadanos” (p. 250).

De lo anterior se colige, que la afirmación que la autoridad de la ley se basa fundamentalmente en la ficción de conocimiento de la ley, es un pilar fundamental del ordenamiento jurídico.

No obstante lo anterior, como se ha señalado resulta imposible incluso al jurista conocer todo el derecho vigente, imaginamos que también alguna área de éste.

Así también lo expresa García de Enterría (2000) quien manifiesta, a propósito del principio que formula el artículo 6.1 del Código Civil Español, según el cual que *“la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento”*, se nos presenta como un sarcasmo, pues no hay persona alguna, incluyendo a los juristas más cualificados, que pudiera pretender hoy conocer una minúscula fracción apenas de esa marea inundatoria e incesante de Leyes y Reglamentos entre cuyas complejas mallas hemos, no obstante, de vivir” (p. 49).

Narváez Hernández (2005) por su parte señala *“La democratización es antes que nada desmitificación porque es evidente que ninguno conoce todo el derecho, es más, ni siquiera el más erudito de los juristas sabe de memoria ya no digamos el Código Civil (...). Así el artículo: la ignorancia de la ley no exime de su incumplimiento, por principio que sea no puede sostenerse ante un gobernado que exige claridad”*.

A su juicio, lo anterior justifica la facultad otorgada al juez por el artículo 21 del Código Civil Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1928, vigente actualmente, que dispone que:

“La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; pero los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público”.

Según el mismo Narváez Hernández (2005), para algunos tratadistas como Castán Tobeñas, este artículo significaría un logro del socialismo jurídico, para otros en cambio, como Bartolomé Clavero, un oculto racismo que reconoce que hay diversos pero no hace más que modificar un pequeño artículo en un Código Civil que los margina.

Si bien no tan explícitamente como en el caso mexicano, encontramos en la doctrina civil y penal voces que se han alzan frente a la interpretación de la presunción de conocimiento de la ley.

En el plano civil, como se ha señalado, se engloban principios de distinto alcance. Uno de ellos es la obligatoriedad, es decir, la ficción de conocimiento de la ley que hace inexcusable su incumplimiento. Pero otro problema muy distinto es la influencia que sobre los actos jurídicos pueda ejercer el error de derecho.

La ignorancia del derecho no puede servir de pretexto para eludir su observancia, pero puede tener una influencia cuando sea alegada como presupuesto de aquellos hechos de que la ley hace derivar consecuencias jurídicas.

Por su parte, contemporáneamente la generalidad de la doctrina penal, bajo el nombre de error de prohibición, concede valor al error de derecho y concluye que, debidamente acreditado en el proceso, debe conducir a la absolución del

reo, por faltar uno de los elementos del delito cual es la culpabilidad, en su aspecto de conciencia de la ilicitud.

Así la ciencia del Derecho no ha permanecido ajena a las conclusiones reseñadas, y las modernas teorías integran a su ámbito un problema hasta ahora inexistente: la legítima posibilidad de exculparse de una conducta antijurídica por un desconocimiento de las leyes que la regulan.

De esta manera, la doctrina más contemporánea modera esta "pena del infierno" a quien padece de un error de derecho.

Para ser fiel intérprete de un precepto de esta naturaleza que se invoca para aplicar tan grave sanción al error de derecho, no se pretende presumir conocimiento de las normas jurídicas por todas las personas. Sólo quiere decir que nadie puede, bajo pretexto de ignorancia, apartarse de la aplicación de la ley. Pero cuando una persona alega el error de derecho como vicio del consentimiento, no está tratando de vulnerar la ley, de quedar fuera de sus normas. Lo que pretende es que, porque no conocía bien las reglas del derecho, prestó su consentimiento o dio su voluntad, de modo que, de haber sabido cuál era la verdadera situación, no habría celebrado el negocio jurídico.

A sí visto, la ignorancia de la ley, no se opone o no es obstáculo al cumplimiento de la ley.

Saavedra Galleguillos (1994), plantea que no hay razones para el tratamiento diverso del error de derecho y el error de hecho. Sostiene que desde la perspectiva lógica-analógica, el fundamento entre un error y otro es exactamente el mismo, una falsa representación de la realidad.

Asimismo, indica que la distinción entre la presunción de conocimiento de la ley y el error de derecho se refieren a ámbitos de principios diversos, en términos de que *"ambas doctrinas no se confunden y actúan en campos separados, proponiéndose también objetivos distintos, por cuanto, una procura obtener que*

ninguna persona pueda sustraerse al imperio de la ley alegando su ignorancia; en cambio, la otra tiende a determinar en qué situaciones un error de Derecho que vicia efectivamente la voluntad puede acarrear la nulidad del negocio" (p. 188).

Por lo anterior, a lo menos en teoría moderna, cumpliéndose los demás elementos del error vicio (que sea excusable y determinante), el error de derecho podría viciar la voluntad e impedir la eficacia jurídica del negocio celebrado por quien padeció tal error, así como ocurre en una serie de países más avanzados en esta materia.

Por ello entonces, cuando el error de derecho es el móvil principal o único motivo del negocio de que se trata, si viciaría el consentimiento.

3. Retos y desafíos del Derecho a la Información Legislativa

No obstante el reconocimiento y la importancia que la mayoría de la doctrina atribuye al derecho a la información legislativa, su desarrollo y protección ha enfrentado y enfrenta permanentemente retos y desafíos que restringen la garantía y en nuestro concepto pudieran dar origen a la inaplicabilidad de las normas legales en situaciones de probado desconocimiento por no publicación, indeterminación de su vigencia, inconsistencias y/o formulación incomprensible, en atención a que ellas atentan contra los principios que como hemos visto garantizan los principales ordenamientos jurídicos, esto es la publicidad, la seguridad jurídica y la propia presunción de conocimiento de la ley.

En este sentido se ha pronunciado reiteradamente el TJUE.

Un ejemplo es la sentencia *Stichting ROM-projecten y Staatssecretaris van Economische Zaken C-158/06*, en que señaló textualmente:

“En particular, dicho principio de seguridad jurídica exige que una normativa comunitaria permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les

impone (sentencias de 1 de octubre de 1998, Reino Unido/Comisión, C-209/96, Rec. p. I-5655, apartado 35; de 20 de mayo de 2003, Consorzio del Prosciutto di Parma y Salumificio S. Rita, C-108/01, Rec. p. I-5121, apartado 89, y de 21 de febrero de 2006, Halifax y otros, C-255/02, Rec. p. I-1609, apartado 72)”. Considerando 25.

En efecto, los justiciables deben poder conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones, y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencias de 13 de febrero de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Rec. p. I-431, apartado 27, y de 26 de octubre de 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, Rec. p. I-10211, apartado 79)”. Considerando 25.

También el TC español ha expresado su preocupación por la seguridad jurídica en los casos de legislación incontinente en España producida por las famosas leyes ómnibus, cuyo contenido a juicio de García de Enterría (2000) es “*cada vez más extenso, proteico, complejo y casuístico*”.

El TC español, en la sentencia declaró la inconstitucionalidad de la dictación de estas normas:

“por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina”
(fundamento jurídico 4º Sentencia rol N° 76/1992).

Como veremos a continuación, múltiples disfunciones o problemas documentales en el campo jurídico aparecen como un obstáculo para que este derecho pueda cumplir la función que le es propia, por lo que deben constituir objeto de estudio y ser abordados tanto por la ciencia jurídica como por las ciencias de la información e incluso las ciencias informáticas.

En este apartado, y enmarcados en el objeto de esta investigación, analizaremos algunos de ellos.

3.1 Disfunción de la publicidad de la ley

La publicidad de las normas dice cumplir un conjunto de funciones al servicio del Estado social y democrático de Derecho, como son legitimidad, seguridad y eficacia, que en realidad no cumple.

Una demostración palpable de este fracaso funcional se puede observar en una mirada a la cultura jurídica de un ciudadano común en la mayoría de nuestras sociedades.

En efecto, el fracaso de la publicidad tradicional del Derecho se comprueba cuando no concurren ni la homegeneidad de la cultura jurídica ni el poder nivelador o estandarizador de los actos publicitarios.

Pensemos en la posibilidad real de conocimiento del derecho vigente por ejemplo en los casos de pérdida de eficacia por obsolescencia, derogaciones tácitas u orgánicas; vigencias diferidas o retroactivas, y también de anomia por conflicto normativo.

Habría también que saber cuántos ciudadanos leen el diario oficial o las otras formas de publicidad oficial para conocer el contenido de una ley, y más allá de ello cuántos son capaces de comprender el texto leído.

Una disfunción clara en este sentido se produce en el caso de mutación de la normativa, en que lo que se publica en la mayoría de los casos es el texto de las leyes modificatorias, sin alcanzar esa publicidad un ejercicio oficial de refundición del texto.

En tales casos, si la norma prolifera, se extiende o cambia muchas veces en breves períodos, el derecho se hace incierto, oscuro y el ciudadano termina

desconocimiento cuál es la conducta que debe observar o el ámbito prohibido o sancionable. En nuestra opinión, una clara situación de incertidumbre e inseguridad jurídica.

Ante esto, cabe volver a preguntarse ¿cuál es la función que cumple realmente la publicidad del Derecho?

Tal como hemos visto anteriormente, para autores como Oliver Lalana (2000) la publicidad sirve como mecanismo garante de la operatividad y como instrumento al servicio del conocimiento experto o de lo que se denomina "comunicación jurídica horizontal".

Esta es a su juicio, en verdad, la función que mayor grado de cumplimiento alcanza y lo que permite la supervivencia y reproducción del sistema jurídico.

Constatado lo anterior, en tanto no se quiera renunciar entonces a las funciones, es preciso abandonar, transformar o reforzar el concepto de publicidad de la ley, que se revela como observamos empíricamente improductivo en su configuración tradicional.

En este contexto, más que una transformación del concepto de publicidad se trata de una sustitución de la publicidad como ideal ilustrado por el de la comunicación como ideal postmoderno.

Sobre la comunicación jurídica como tal ahondaremos en el capítulo referido a la gestión de la información legislativa.

3.2 Contaminación Legislativa

Las tensiones producidas por el acelerado cambio social, económico y político, la demanda y presión ciudadana por soluciones rápidas a los “problemas reales”, la

crisis de confianza que afecta a los parlamentos, la proliferación de entes con capacidad de dictar normas legales, han transformado, y continúan haciéndolo, el ámbito de la información legislativa en un campo extenso y complejo cualitativa y cuantitativamente hablando, un sistema normativo casi incontrolable en que se superponen, interfieren, mezclan y contraponen disposiciones.

Es una comprobación cierta que el conocimiento de la legislación se ha ido tornando una tarea cada vez más compleja. Las normas se multiplican y su sucesión temporal hace que resulte cada vez más difícil su conocimiento por quienes deben cumplirlas y también por aquellos que deben hacerlas cumplir, y consecuentemente crece la dificultad para la determinación de aquellas que rigen en un lugar y tiempo determinados. Por ejemplo, si consideramos nuestra propia actividad profesional como juristas, cada día invertimos más tiempo en documentarnos y desenredar la “maraña” legislativa. La toma de una decisión jurídica, sea que ésta se exprese como norma jurídica, sentencia judicial, informe en derecho, investigación jurídica, respuesta a una consulta legal, requiere horas de trabajo, sin las cuales nuestra decisión carecerá de validez y eficacia. Imaginemos entonces lo que esto significa para un ciudadano lego, sin la expertiz en la investigación jurídica.

Desde hace ya varios años, en materia doctrinal, diversos autores han venido refiriéndose a este problema, entre ellos destacamos:

Carnelutti (1941), uno de los primeros autores en utilizar los términos inflación legislativa o hipertrofia, señaló ya en 1941 que la *“moderna tendencia a creer en la virtud taumatúrgica y, por tanto, a realizar una multiplicación de las leyes que conduce a una verdadera enfermedad de transformación social y determina fenómenos de hipertrofia o inflación legislativa tan conocida como dañosa, aunque sólo fuera porque los interesados no logran ya encontrar el hilo en una madeja increíblemente enmarañada”* (p. 75). Agregando además que el ordenamiento jurídico, cuyo mayor mérito debería ser la simplicidad se ha

convertido por desgracia en un complicadísimo laberinto en el cual, a menudo, ni aquellos que debieran ser los guías consiguen orientarse.

García de Enterría (2000) señala que Carl Schmitt, también en la década del 40, habló de la *“legislación motorizada”* y que Ortega y Gasset denunció en la Conferencia de Darmstaad en 1953 *“la legislación incontinente”* al señalar que *“la legislación se ha hecho cada vez más fecunda, y en los últimos tiempo se ha convertido en una ametralladora que dispara leyes sin cesar. Esto trae consigo que el individuo no pueda proyectar su vida, y como la función más sustantiva del individuo es precisamente eso: proyectar su propia vida, la legislación incontinente le desencaja de sí mismo, le impide ser”* (p. 48).

Él por su parte expresa que *“la sociedad se nos aparece inundada por una marea incontenible de leyes y reglamentos, no sólo no estables, sino en estado de perpetua ebullición y de cambio frenético”* (p. 49).

Otro estudioso de esta materia, el profesor Antonio Martino (1977) ha denominado este fenómeno como contaminación legislativa o hipertrofia, al señalar: *“La cantidad de normas es tan grande que no existe manera de absorberla por parte de los usuarios; se rompe así el equilibrio que permite la incorporación a las pautas de conducta social y por consecuencia la hipertrofia se descontrola. Así como en los procesos de contaminación ambiental los deshechos ineliminables constituyen generalmente el detonador, en materia legislativa la imposibilidad de eliminar las normas inservibles (por derogadas, por contradictorias, por supuestas, etc.) hace de alimentador de la hipertrofia descontrolada que provoca la falta de equilibrio entre la producción legislativa y la función de orientación de las conductas sociales a las que debe atender. Dicho de otro modo, la ruptura del equilibrio entre producción y absorción de normas legislativas convierte a éstas en inservibles, paralizadoras y dañinas, provocando la desconfianza y el desdén de quienes deberían ser sus destinatarios”* (p. 49 y 50).

La contaminación legislativa es entonces para este autor, la ruptura del equilibrio del sistema de leyes debido al crecimiento descontrolado de normas y a la dificultad de eliminar los residuos a través de la derogación.

Para algunos juristas, el fenómeno es esencialmente cuantitativo. Pero esta visión cuantitativa no refleja el problema en su sustancia, en su profundidad ni en toda su dimensión.

Nosotros en cambio sostenemos que hay que dirigir la atención hacia los aspectos cualitativos, para observar los cambios sustantivos que se producen en las estructuras jurídicas y que generan la crisis de conocimiento del derecho, pues estas situaciones nos enfrentarán frecuentemente, en los sistemas de información a nuestro alcance, con legislación derogada y vigente sin elementos que nos permitan identificarla, quedando en definitiva entregado al usuario la interpretación, con la consiguiente falta de seguridad y certeza anhelada por el ordenamiento jurídico.

Así lo expresa Menéndez Menéndez (2004) cuando afirma que *“el arsenal de disposiciones de distinto origen o rango generan desconfianza, inseguridad, hasta el punto que se hace necesario superar el culto a la norma legal para velar por la seguridad jurídica”* (p. 18).

Braibant (1999) también releva la preocupación por la inflación normativa, a la que califica como *“un mal que invade a nuestros países y que a su juicio significa que algo no va bien en nuestros sistemas jurídicos”* (p. 101).

Estas, y otras consecuencias no queridas, son las que el ordenamiento legislativo debe tender a solucionar, para evitar la erosión del sistema democrático, pues como vemos es posible afirmar que el proceso de generación de normas profuso, rápido y muchas veces precipitado atenta contra el derecho a la información legislativa.

Uno de los modos de combatir esta realidad de contaminación legislativa, actuando sobre el sistema jurídico vigente ya contaminado, es a través de la técnica de simplificación legislativa, que desarrollaremos más adelante, pero que

podemos adelantar comprende la revisión permanente y el ordenamiento de la legislación, a efectos de determinar cuál es la normativa efectivamente vigente y aquella que ha perdido vigencia para la posterior expulsión de ésta del sistema jurídico a través de actos de derogación expresa.

Es importante precisar que esta tarea corresponde al legislador, quien es responsable de determinar cuáles son las normas vigentes, no el juez o de los operadores jurídicos.

La solución, que hace parte de nuestra propuesta al final de la investigación, es un trabajo legislativo de revisión, recopilación, sistematización, ordenamiento y análisis, que permita agrupar y ordenar lo vigente, removiendo los desechos; detallar las colisiones, y señalar la validez y complejidades del cuerpo legal; realizar la confrontación con los conceptos elaborados por la doctrina, la costumbre, la cultura jurídica y los criterios construidos por la jurisprudencia.

Ahora bien, para actuar previniendo la contaminación e inflación legislativa, las herramientas de técnica legislativa desarrolladas para filtrar las nuevas iniciativas de ley, consolidar los textos, así como para depurar y limpiar el ordenamiento a partir de la aparición de nuevas normas que derogan expresamente lo anterior, son a nuestro juicio un instrumento eficaz.

Debemos señalar eso sí que esta tarea de reformulación general de la legislación, que presupone las técnicas de simplificación legislativa y de redacción normativa, significa un trabajo multidisciplinario que debe utilizar instrumentos de investigación provenientes de la ciencia jurídica, la ciencia de la documentación, la lingüística, la lógica, la informática y por supuesto una amplia utilización de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC).

Pérez Luño (1994), señala al respecto, que la crisis derivada de la proliferación legislativa actual puede ser contrarrestada mediante el adecuado empleo de la tecnología informática. En sus propios términos el autor señala que *“el jurista se halla en condiciones de restablecer un equilibrio entre el incesante flujo de datos jurídicos y su capacidad para asumirlos y aprovecharlos”* (p. 64).

Por nuestra parte, como señalamos anteriormente creemos que las TIC son una herramienta adecuada, pero sin la importante tarea de simplificación legislativa, la publicación electrónica puede padecer de todos los problemas de incertidumbre que hemos señalado.

A las técnicas y herramientas de simplificación legislativa nos referiremos con detalle en el capítulo referido a la gestión de información legislativa.

3.3 Reserva o secreto de las publicaciones legales

En el ámbito de la información legislativa, para el sentido común, la idea de una ley reservada o secreta resulta completamente contra la intuición y para nosotros los juristas constituye una anomalía de difícil justificación en el marco de un Estado de Derecho.

Según examináramos al hablar de la publicidad de la ley los autores atribuyen variadas e importantes funciones al acto publicitario. Algunos estiman que la eficacia de las normas reside en el grado de conocimiento de la misma. Otros fundan la legitimidad de dichas normas por la posibilidad de control político a través de la opinión pública.

Las dos consideraciones anteriores bastarían para desechar de plano la posibilidad de que las leyes revistan el carácter de reservada o secretas.

No obstante lo anterior, a lo largo de la historia y en los distintos ordenamientos encontraremos variados ejemplos de legislación declarada secreta por decisión de la autoridad de turno.

El caso de Chile resulta emblemático al respecto, pues según datos disponibles en archivos del Congreso Nacional hasta 2014, desde 1900 a 1998 se han dictado 247 cuerpos legales de publicación restringida, de los cuales 175 corresponden al período de dictadura militar posterior a 1973; 69 a una época anterior a ella y 3 dictadas con posterioridad.

Para estas normas, en 2003, se presentó el proyecto de ley boletín N° 3307-07, que aún se encuentra en tramitación, que tiene por objeto quitar el carácter de secreta o reservada a 125 normas (57 leyes, 40 decretos leyes y 28 decretos con fuerza de ley) allí individualizados.

Durante la tramitación de este proyecto, el Director del Diario Oficial de la época precisó el mecanismo que se utilizaba para cumplir con las exigencias legales y constitucionales sobre promulgación y publicación, forma que era especial y fue denominada “restringida”, y que consistía en una orden consignada en oficios que remitían el texto legal donde se calificaba de secreto o de publicación restringida a la norma. En sus palabras, y según consta en el Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, *“se dejaba constancia en el sumario de la edición que se había publicado una determinada ley, relativa, por ejemplo, a la movilización de tropas en casos excepcionales, y, en paralelo, se publicaban una o dos hojas en que figuraba la ley completa, las que debían editarse y repartirse en forma restringida a ciertas personas claramente individualizadas”*.

Es relevante consignar que, durante los períodos de dictadura militar, además, para estos casos, existía personal militar que controlaba la impresión y procedía a destruir los ejemplares defectuosos y las planchas metálicas utilizadas.

Este secretismo también se ha argüido en otros países, en España como veremos más adelante, con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, eventualmente también podrían declararse secretos o reservados determinados actos legislativos.

En la Unión Europea como mencionamos ocurrió algo similar con el anexo no publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea del Reglamento (CE) n° 622/2003 de la Comisión, de 4 de abril de 2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea, que fue declarado secreto por el artículo 3° del mismo Reglamento.

Al parecer no es fácil olvidar que el secretismo o la opacidad fueron una constante permanente en nuestra sociedad por años.

Para Bobbio, el *“recurso al secreto ha sido considerado durante siglos la esencia del arte de gobernar”* (1999, p. 431).

Según Luque Rázuri (2002), fue sólo con la aparición del pensamiento liberal, especialmente en su vertiente democrática, donde pueden encontrarse el soporte ideológico de una necesidad de transparencia. Sólo a partir del reconocimiento de tales soportes, el tema del secreto se convierte en un dilema moral y jurídico de difícil solución.

Un primer hito, según este autor se halla en Baruch Spinoza, cuando vincula la libertad con el acceso a la información. En su Tratado Político tuvo el mérito de descubrir con notable precocidad la relación que existe entre el secreto y el poder absoluto al señalar: *“quienes pueden llevar en secreto los asuntos del Estado tienen a éste totalmente en sus manos, y tienen a sus anchas a los ciudadanos, lo mismo que a los enemigos en la guerra. Nadie puede negar que el silencio es con frecuencia útil al Estado; pero nadie probará jamás que dicho Estado no pueda subsistir sin él: en cambio, confiar a alguien el Estado sin condición alguna y, al mismo tiempo, conseguir la libertad, es totalmente imposible... Ahora bien, ésta es la única cantinela de quienes desean para sí el Estado absoluto: que es del máximo interés para la sociedad que sus asuntos se lleven en secreto... las cuales cuanto más se descubren con la apariencia de la utilidad más bruscamente estallan en la más dura esclavitud”* (Luque Rázuri, 2002, p. 82 y 83).

A pesar de la bondad de la publicidad que se ha señalado, la posibilidad de la reserva de determinadas normas puede ser defendida para ciertas circunstancias, justificando el secreto en una causal de reserva establecida formalmente como es la seguridad y defensa de la Nación, el interés nacional o la protección de ciertos derechos fundamentales como la protección de datos personales, límites que se han considerado por la teoría del derecho a la información.

En Francia, por ejemplo, como veremos, esta reserva se consagra a nivel legal y con carácter excepcional, y para la publicación electrónica, especialmente referido a la protección de las personas mencionadas en actos legislativos.

En este sentido, Sagües (1977) se pronuncia señalando que el fundamento de las leyes secretas sería un *“supuesto extranormativo de estado de necesidad, doctrina [...] que no estriba en la “razón de Estado”, ni en el bien del gobernante, sino en los únicos casos donde, de manera incuestionable, está en juego la subsistencia de la República o la conservación de la comunidad nacional. Aun en ellos, obviamente, la ley secreta no puede contradecir el valor justicia, ni lesionar la dignidad del hombre”* (p. 120).

En consecuencia, entendemos que pueden coexistir la publicidad y la reserva o confidencialidad de unas pocas leyes. Para tal efecto, la causal de secreto debe ser excepcional y correctamente aplicada. De lo contrario, como señala el autor, la regla general de publicidad de la ley se vuelve cuestionable.

Consecuente con lo anterior, a nuestro juicio, la reserva y/o confidencialidad de determinadas normas constituye un reto para el derecho a la información legislativa tanto desde el punto de vista jurídico, en lo que refiere a la configuración de las causales y también en lo que refiere a la implementación de mecanismos tecnológicos adecuados para asegurar esa confidencialidad especialmente si consideramos la realidad que impone la publicación electrónica de la ley.

3.4 Publicación Electrónica de la Ley

Sin duda uno de las mayores tensiones que ha debido enfrentar el derecho a la información legislativa ha sido el advenimiento de las TIC que han revolucionaron la forma de publicar haciéndola transitar casi completamente desde la publicación impresa a la publicación electrónica.

De hecho, se puede afirmar fehacientemente hoy en día que el medio impreso no resulta ser una herramienta eficaz de publicidad, pues como hemos dicho vivimos en una sociedad caracterizada por sus redes y sistemas de información, denominada Sociedad Red, bajo la cual es posible encontrar múltiples medios e instrumentos que implican indudables avances para la forma de dar publicidad a las normas jurídicas, y cumplir con las aspiraciones de eficacia de su comunicación.

Al respecto, es posible constatar que efectivamente, desde ya hace algunas décadas se observa una tendencia creciente hacia la publicación electrónica de la ley, apareciendo cada vez más plataformas de consulta on-line de esta información.

Un punto a tener en consideración al tratar este punto es que no debemos confundir la publicación oficial con la publicación en el Diario, Gaceta o Boletín Oficial. Efectivamente y según disponen la mayoría de los ordenamientos jurídicos analizados más adelante, la propia norma puede disponer su publicación en un medio distinto de aquellos y en tal caso la publicación también puede revestir el carácter de oficial.

En definitiva la inserción de la publicación en el Diario Oficial impreso es la hipótesis más común de hacer la publicación, sin embargo, tienen este carácter también las publicaciones hechas en cualquiera de los otros medios oficiales dispuestos por el legislador, por lo que podemos interpretar que esas publicaciones tienen la misma eficacia jurídica que la publicación en soporte papel.

En este ámbito, la publicación de las normas en línea ha ido ganando progresivamente espacios desde hace algunos años e incluso sustituyendo

completamente la publicación impresa oficial como ocurre por ejemplo con el Boletín Oficial Español.

Incluso la doctrina, reticente hace algunos años cuando señalaba que *“es preciso admitir que la escritura es un vehículo o medio de fijación o de plasmación que cumple una función de certidumbre muy importante. Hoy por hoy no parece fácil encontrar cauces de recepción y de almacenamiento de la información jurídica que puedan superar al derecho escrito. Aun cuando se realizan ensayos con ordenadores electrónicos, no parece que estemos todavía en condiciones de jubilar a la letra escrita y la letra impresa”* (Díez Picazo, 1999, p. 101), ha devenido en considerar la publicación electrónica más eficaz para responder al principio de publicidad de la ley.

Torres Lana por ejemplo señala que *“podría concluirse prima facie que la publicación on line suministra el mismo grado de cognoscibilidad, o incluso superior, que la proporcionada por la publicación realizada en un periódico oficial”* (2005, p. 30).

El mismo autor, citando la ya señalada sentencia del Tribunal Constitucional Español de 1998, sustenta la idea que no parece haber duda que la publicación en línea puede cumplir la finalidad de dar la posibilidad de conocimiento de las normas a un mayor número de personas.

A pesar de la discusión doctrinal, veremos que la preocupación por el diseño, desarrollo e implementación de estos servicios surge en Europa mucho más tempranamente que en América Latina, y ya en el año 1983 el Consejo Europeo, inspirado en el creciente mercado de bancos de datos jurídicos, emite la Recomendación REC (1983) 3F relativa a la Protección de Usuarios de Servicios de Informática Jurídica, por la que recomienda la adopción de medios apropiados para la protección de los usuarios de estos servicios de información jurídica, definiéndolos como *“aquel servicio (institución o conjunto de instituciones diferentes, sea cual fuere su forma de organización) que a través de medios*

automatizados proporciona información sobre documentos jurídicos de una o varias de las siguientes categorías: la legislación, la jurisprudencia, y la doctrina”.

Sugiere además a los Estados miembros *“facilitar el acceso de los servicios de información jurídica a los textos jurídicos básicos (legislación, jurisprudencia, textos administrativos)”.*

Posteriormente, en lo que se entiende como un planteamiento basado en una visión sociopolítica y no mercantil como la anterior, el año 2001 el mismo Consejo Europeo, ahora a través de Recomendación REC (2001) 3F referido a los servicios otorgados a los ciudadanos por los tribunales y otras instituciones jurídicas utilizando las TIC, recomienda a los Estados *“la difusión electrónica de las leyes y la creación de servicios gratuitos que faciliten a los ciudadanos el acceso a la legislación vigente, sin perjuicio de que existan también servicios complementarios desarrollados por el sector privado”.*

Se colige de esta recomendación que es el Estado el que debe garantizar que el ciudadano conozca con certeza las normas aplicables a través de plataformas oficiales públicas y gratuitas, en definitiva garantizar eficazmente el derecho a la información legislativa.

Se produce como vemos, con este cambio de contexto e intención, un importante avance en el entorno europeo en el traslado de los servicios de información legislativa on-line del sector privado al público, pues el sentido jurídico general comenzó a abogar por su gratuidad, atendido el carácter eminentemente de dominio público de su contenido.

Obviamente lo anterior, no se opone a la promoción del desarrollo de iniciativas privadas que agreguen valor a esta información, las que podrán ser comercializadas, como se desprende de la propia recomendación.

No obstante lo anterior, cabe preguntarse ahora si ¿la publicación electrónica es un medio eficiente para cumplir con el principio de publicidad y seguridad jurídica?

En nuestra opinión, como adelantáramos, considerando lo referido a la contaminación legislativa y las disfunciones informativas, la mera publicación en línea no es suficiente para garantizar el derecho a la información legislativa, así como tampoco es garantía suficiente para la realización de las exigencias de publicidad de la ley y seguridad jurídica.

Por tanto, creemos que el desafío para los editores legales oficiales en el siglo XXI debe expresarse en garantizar el acceso al contenido oficial de la norma legal bajo los estándares internacionales de gestión de la información que revisaremos en el próximo capítulo.

3.5 Vigencia de la Ley

Entendemos que es de máxima importancia conocer el derecho vigente en cada momento histórico. Así lo hemos expresado al referirnos a la seguridad jurídica cuando establecimos que una de las más importantes manifestaciones de aquella, es la certeza jurídica sobre la vigencia de las leyes.

Sin embargo, como hemos adelantado al hablar de la contaminación legislativa hoy resulta muy difícil conocer no tan sólo las normas, sino determinar si ellas se encuentran vigentes.

Efectivamente, en sistemas como los nuestros en que la institución de la derogación expresa prácticamente no existe, es precariamente aplicada o registra casos de derogación por rebote o carambola, lo que realmente existe es un ordenamiento en que reina el caos, pues las leyes simplemente se acumulan en el tiempo, lo que perjudica su conocimiento y aumenta la dificultad de los operadores jurídicos en la interpretación y aplicación del Derecho.

Del mismo modo, la vacancia legal que pospone la entrada en vigencia condicionada a un evento o un hecho que no termina de acaecer, genera

profunda incertidumbre respecto de la existencia de esa norma en el ordenamiento nacional.

A continuación nos referimos a estos problemas y cómo ellos afectan al objeto de nuestra investigación, el derecho a la información legislativa.

3.5.1 Disfunciones de la Derogación Normativa

En general entendemos por derogación la supresión de la fuerza obligatoria de una disposición legal.

Carbonell (2000) ha señalado que *“la derogación puede ser definida de forma convencional como una forma específica —la más importante— de cesación de la vigencia de una o varias normas realizada por otra norma”* (p. 217).

La derogación tiene efectos sobre la disposición afectada pero también en un sentido mediato sobre todo el sistema jurídico, que se ve modificado en su estructura a partir de ella, ya que se altera el conjunto de textos normativos que pertenecen al sistema en cuestión.

La derogación puede ser expresa, tácita u orgánica.

Según Ducci Claro (1995, p. 54 y 55), es expresa cuando la nueva ley dice taxativamente que deroga la antigua, es decir hay una identificación clara y explícita de la disposición a derogar.

Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior, es decir, existe una contradicción entre el contenido normativo de una disposición frente a la otra, que las hace incompatibles.

Es orgánica cuando la nueva ley disciplina toda la materia regulada por una o varias leyes precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley.

Carbonell denomina este tipo como derogación implícita y en el mismo sentido que Ducci Claro, señala que se daría *“cuando se crea una regulación integral nueva de la misma materia, aunque no exista una contradicción puntual entre las normas nuevas y las antiguas”* (2000, p. 218).

Este mecanismo de la derogación normativa que aparece tan habitualmente tratado por la teoría del derecho, cumple a juicio de los autores una serie de funciones en relación a los sistemas normativos vistos como un todo.

En resumen, permite mantener actualizado el sistema depurándolo de disposiciones que han perdido sentido social y político-jurídico, impide el fenómeno que señaláramos de inflación o contaminación legislativa, y si es usada de forma correcta contribuye a otorgar claridad y certeza así como seguridad jurídica, tanto a los operadores jurídicos como a los ciudadanos.

Sin embargo, en la práctica, se constata el uso deficiente de este instituto y por tanto su disfunción en el marco del derecho a la información legislativa, pues como podemos observar de sus efectos, sólo la derogación expresa es claramente una fórmula cierta de derogación, ya que la otra queda sujeta a los vaivenes de los intérpretes o aplicadores, no sólo en su alcance sino en el hecho mismo de su existencia, pues con no mucho esfuerzo podríamos identificar lecturas diversas de disposiciones normativas que en un caso implicaran la derogación tácita u orgánica de otras disposiciones y en otros no.

En efecto, hoy en día la mayoría de las nuevas leyes afectan a legislación anterior, pero no hay preocupación por especificar con claridad las normas cuya vigencia cesa o acaba con la dictación de la nueva ley.

Así, durante el proceso de formación de la ley es común que se considere que la derogación se entiende tácita y/o implícita o bien se incluyen cláusulas derogatorias genéricas que finalmente no hacen más que trasladar el problema de determinación de sus efectos al intérprete u operador jurídico.

El problema que se plantea para éstos es entonces la presencia de un conjunto de normas válido, donde en un momento determinado aparecen dos disposiciones incompatibles.

Tal como señalamos, especial atención merecen las cláusulas generales de derogación, que habitualmente poseen un contenido del tipo “Se entienden derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente”.

En la actualidad, muchos de los que abordan dicho estudio concluyen en la inutilidad de una cláusula de este tipo, ya que lo ella establece igual se daría por acción de la denominada derogación tácita.

Otro ejemplo bastante recurrente de la mala técnica utilizada en la derogación de las normas jurídicas se encuentra en los diversos casos de derogación por rebote o carambola, en que se deroga la norma remitida por otra, pero no se señala que ocurre con la ley remisor.

Lo más correcto desde el punto de una buena práctica sería que el legislador estableciera específicamente en cada caso cuales son las derogaciones que operan, pues como hemos dicho corresponde a él determinar el derecho vigente y no al intérprete.

A los instrumentos y métodos para realizar correctamente las tareas de depuración normativa nos abocaremos al tratar de la técnica de simplificación legislativa en el capítulo de gestión de la información legislativa.

3.5.2 Vacancia de la ley

La vacancia legal o *vacatio legis* es entendida como el tiempo que va desde la publicación de la norma a la entrada en vigor de la misma.

El diccionario de Cabanellas (1996), lo define como *“el plazo inmediatamente posterior a la publicación de la ley, durante el cual no es obligatorio su cumplimiento”* (p. 298).

La mayoría de la doctrina justifica este plazo en la eventual dificultad de los destinatarios de conocer y acceder al nuevo texto de la ley, especialmente si éste es voluminoso o complejo en su aplicación, por ejemplo lo que ocurre con las leyes tributarias.

Así lo entiende Ruíz Manteca (1994), para quien *“es el espacio de tiempo que va desde la publicación a la entrada en vigor de la norma, un tiempo que el legislador considera como conveniente y suficiente para que los obligados a cumplirla puedan conocerla”* (p. 52).

También, autores como Brenna y otros (2013, p. 175), la motivan en razones prácticas, como lo es dar tiempo suficiente a la Administración para reglamentarla en forma adecuada, o para predisponer los recursos humanos y materiales necesarios para ejecutar las prescripciones de la ley.

García-Escudero (2011) recogiendo ambos argumentos señala que el *“plazo debe ser lo suficientemente amplio como para posibilidad de forma real el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación”* (p. 213).

Sin embargo, la vacancia de la ley aparece como un problema para el derecho a la información legislativa, en tanto y en cuanto este plazo puede tornarse indeterminado y por ende el inicio de vigencia de la ley resultar de muy difícil conocimiento para los destinatarios de la norma.

Consideremos por ejemplo una norma ley cuya vigencia se encuentra sujeta a al evento de dictación de un reglamento. Si éste no se dicta, la ley será inaplicable y si el evento ocurre estamos ante la problemática de cómo pueden los sujetos conocer ese hecho.

La situación puede agravarse aún más cuando la entrada en vigor de la norma es fraccionada, esto es que ciertas partes de una ley entran en vigor en fechas diferentes, o cuando las reglas de vacancia están contenidas en una disposición diferente.

3.6 Lenguaje Jurídico

El Derecho pretende regular la vida del hombre en sociedad, desea orientar sus conductas con miras a la obtención de ciertos objetivos: la paz social, la justicia, la libertad y la seguridad jurídica. Estos mandatos deben tener una forma, un canal que los haga comprensibles y asimilables a sus destinatarios. De ahí que la interrelación entre lenguaje y norma jurídica es indiscutible.

Pero aún podemos decir más, pues el lenguaje no sólo es el comunicador de los mensajes normativos, sino que el Derecho es lenguaje, y no existe Derecho si no lo es. Se ha señalado así, que “la diferencia existente entre una ley física y una norma jurídica radica en que, en tanto la primera es y rige antes de su enunciación, la norma jurídica, en cambio, requiere ser enunciada lingüísticamente para que pueda identificarse y actuar” (Sánchez Maza, 1984).

A decir del Profesor Desantes Guanter (1987, p. 51), el proceso de comunicación de la norma jurídica, sin cuya publicación la norma no existe, exige documentos como vehículos en que el Derecho quede de manifiesto.

De acuerdo con lo expuesto, y mirado desde la perspectiva de la racionalidad lingüística, el creador o autor de la norma y los destinatarios son respectivamente emisor y receptor de un tipo muy particular de información que

se organizan en un sistema, y por tanto hay allí o pretende haber un acto de comunicación, y se dirá también que la ley es racional o irracional según si el acto comunicativo prospera o fracasa.

Todas las disciplinas científicas se entrelazan, lo mismo acontece con el Derecho.

Si consideramos además que éste regula las variadas situaciones de la vida del hombre, observaremos que siendo un lenguaje científico, el lenguaje de la norma jurídica debe utilizar como herramienta insustituible el lenguaje común, así como el lenguaje técnico de otras ciencias o artes.

De este modo, podemos decir que el lenguaje utilizado en los documentos jurídicos comprende:

- a) Lenguaje estrictamente jurídico, es decir de particular y exclusivo uso en el mundo jurídico, como por ejemplo los términos resciliación, comodato, fideicomiso, hipoteca.
- b) Lenguaje técnico especializado de otras disciplinas o de otras ciencias, por ejemplo radioactividad, electroencefalograma, parto.
- c) Lenguaje común, que adquiere un significado distinto en el Derecho, como por ejemplo, actor.
- d) Lenguaje común que mantiene su significado, como noche, día.

El lenguaje jurídico tiene elementos propios y característicos, pero no podemos dejar de señalar que presenta dificultades que generan incertidumbre y variedad de interpretaciones que terminan socavando el principio de seguridad jurídica.

Entre las principales dificultades observadas se encuentran:

- a) Mala estructuración.
- b) Ambigüedad sintáctica y semántica.
- c) Incoherencia y contradicciones internas.
- d) Fragmentación, lo que genera verdaderas lagunas legales.
- e) Redundancia.

Las causas son variadas, entre las más reiteradas podemos destacar: las decisiones de política contingente, la polisemia, pero especialmente la insuficiencia de desarrollo de la técnica legislativa, por considerarla poco relevante, situación que permitiría eliminar redundancia, contradicciones y falencias en la composición.

En materia de lenguaje jurídico, hay también una cuestión poco analizada, al menos en los países latinoamericanos, que es la referida a la lengua en que deben ser redactadas las leyes.

Hay pocos casos en que se redactan o publicitan en las lenguas de los pueblos originarios por ejemplo. También es relevante este punto si pensamos en la necesaria integración de los pueblos y la creciente globalización que exige el conocimiento extra fronteras de la ley.

A la luz de estos ejemplos, se justifica plenamente la utilización de herramientas proporcionadas por las Ciencias de la Información y por la Informática que permita eliminar la incertidumbre y rescatar la totalidad de los conceptos involucrados en un documento jurídico en su real contexto, de manera tal de obtener su total y oportuna recuperación. Como veremos más adelante, la nueva Web semántica legislativa contribuye eficazmente a este objetivo.

Amén de lo anterior, también se hacen necesarias nuevas forma de comunicación jurídica. En este sentido, parece claro, como hemos reiterado, que es insuficiente la publicación formal, los ciudadanos deben recibir suficiente información sobre las leyes y sobre los fines que ellas persiguen. Sólo si ese conocimiento es efectivo, como hemos dicho también, se cumplirá con los principios constitucionales de publicidad, seguridad jurídica y presunción de conocimiento del derecho.

Los aportes de las innovaciones en materia de lenguaje ciudadano de la ley, así como en visualizaciones legales constituyen a nuestro juicio un gran desafío en materia de derecho a la información legislativa.

Todos estos aspectos serán revisados en el capítulo siguiente.

CAPITULO III

GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA PARA UN EFECTIVO DERECHO A LA INFORMACIÓN

Para enfrentar los retos y desafíos que presenta la concreción de un efectivo derecho a la información legislativa en un Estado de Derecho, que hemos revisado en el capítulo anterior, la Sociedad Red exige redefinir las actividades, medios, soportes y resultados de su proceso informativo.

Se plantea de este modo la necesidad de una gestión de esta información efectiva y eficaz.

Analizaremos a continuación lo que entendemos por gestión informacional documental para posteriormente adentrarnos en la gestión de información legislativa y propiamente en los elementos que a nuestro juicio hoy son determinantes en su configuración.

De un modo bastante general se define la gestión informacional, como la organización, registro, almacenamiento, recuperación y difusión de la información.

Así por ejemplo en el *Harrod's Librarian's Glossary* (2000), gestión de la información se considera un "término impreciso" que sirve para designar un conjunto de actividades orientadas a la generación, coordinación, almacenamiento o conservación, búsqueda y recuperación de la información tanto interna como externa contenida en cualquier soporte.

La norma ISO 15489 por su parte, la califica y define como la gestión responsable del control eficiente y sistemático de la creación, recepción, mantenimiento, uso y destrucción de documentos, incluyendo los procesos para capturar y conservar evidencia e información sobre actividades y transacciones.

Con mayor especificidad, producto de su larga dedicación al tema, Gloria Ponjuán (2004) conceptualiza la gestión informacional como *“[...] el proceso mediante el cual se obtienen, despliegan o utilizan recursos básicos (económicos, físicos, humanos, materiales) para manejar información dentro y para la sociedad a la que sirve. Tiene como elemento básico la gestión del ciclo de vida de este recurso y ocurre en cualquier organización. Es propia también de unidades especializadas que manejan este recurso en forma intensiva, llamadas unidades de información”*.

De acuerdo con este concepto, la misma autora, señala que ella tiene los siguientes objetivos:

- a) Maximizar el valor y los beneficios derivados del uso de la información por parte de los usuarios.
- b) Minimizar el costo de adquisición, procesamiento y uso de la información por esos mismos usuarios.
- c) Determinar responsabilidades para el uso efectivo, eficiente y económico de información.
- d) Asegurar un suministro continuo de la información a todos los usuarios sin distinción.

En nuestro concepto y siguiendo a Woodman (1985), la gestión de información refiere a todas las actividades destinadas a obtener la información correcta, en la forma adecuada, para la persona indicada, al costo correcto, en el momento oportuno y en el lugar indicado para tomar la acción precisa.

De este modo, una gestión informacional eficiente administra el ciclo vital del proceso documental, es decir, desde su producción hasta su eliminación o conservación permanente, permitiendo la salvaguarda de la memoria y la protección del patrimonio documental, regulando e implementando su trazabilidad mediante normas técnicas y buenas prácticas.

Una gestión de esta naturaleza abarca la producción, organización (clasificación, ordenación y descripción), conservación, automatización, uso, selección, eliminación, distribución y difusión de la información, con el objetivo de permitir a los usuarios una correcta toma de decisiones, basada en la transparencia y la rendición de cuentas, asegurando en todo momento la protección de los derechos ciudadanos.

Ahora bien, si nos referimos a la gestión de información legislativa, aplicamos el concepto anterior al almacenamiento, procesamiento, búsqueda, recuperación, preservación, distribución y difusión de las normas de nuestros ordenamientos.

Revisado lo anterior, y atendido que hemos adelantado que los métodos tradicionales de gestión de esta información requieren ser redefinidos pues no cumplen con los modernos estándares impuestos por la Sociedad Red, en este capítulo abordaremos los principales elementos que a nuestro juicio deben configurar actualmente la gestión de información legislativa, y que se refieren esencialmente a:

- a) Servicios innovadores de información legislativa que incorporen los nuevos requerimientos sociales exigidos por la Sociedad Red y en especial los referidos a la gestión de información bajo el modelo de web semántica que impera actualmente;
- b) Actividades de simplificación legislativa, que como veremos se enmarca dentro de la disciplina de la técnica legislativa, y tiene por objeto determinar el derecho vigente, cuestión fundamental como hemos analizado para los fines de la seguridad jurídica; y
- c) Modernos métodos de comunicación jurídica que colaboren efectivamente al conocimiento y comprensión del derecho por los miembros de la sociedad.

Cada uno de los siguientes títulos se dedicará al desarrollo de estas importantes cuestiones.

TÍTULO 1

SERVICIOS DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA

Bajo este título analizaremos en primer lugar los estándares generales básicos exigidos en un modelo de servicio de información legislativa de acceso universal en la Sociedad Red, para luego adentrarnos en los estándares específicos para el procesamiento y servicio de esta información bajo el moderno concepto de web semántica legislativa que entendemos abre un sinfín de oportunidades y desafíos en el ámbito de la gestión de información legal, pues significa un verdadero cambio de paradigma en la configuración y diseño de estos servicios.

1. Estándares generales para los Servicios de Información Legislativa

Los retos y desafíos examinados anteriormente, junto a las exigencias sociales de mayor transparencia de la información legislativa, permiten establecer una serie de estándares básicos para la implementación servicios de información legal, elementos esenciales a nuestro juicio de una gestión informacional que asegure un efectivo derecho a la información de la misma.

Ellos son los siguientes:

1.1 Apertura de la Información

Las altas exigencias actuales de transparencia han puesto de relieve la necesidad de acceder a información.

Sin embargo, la práctica ha denotado que no basta con que la información esté disponible, sino que ella debe cumplir con ciertos requisitos para satisfacer las expectativas informacionales, no sólo de los expertos, sino también de los ciudadanos.

Bajo esta exigencia cada vez más amplia, hace ya algunos años surge un movimiento que intenta crear conciencia e incentivar el conocimiento abierto o la apertura de datos (*open data*), compeliendo a los responsables de la información a implementar un acceso a la misma que cumpla con ciertos estándares que permitan que los datos puedan además ser usados, reusados y redistribuidos por cualquiera que acceda a ellos.

Para que esto último ocurra, este conocimiento debe satisfacer los siguientes requisitos cuando se distribuye:

- a) Licencia abierta. Las condiciones legales bajo las cuales está disponible la información permitan su uso, redistribución, modificación, compilación o propagación con cualquier propósito.
- b) Acceso. Significa que la información debe estar disponible como un todo, con sólo un coste razonable de reproducción, y preferiblemente descargable de manera gratuita a través de Internet.
- c) Formato abierto. Debe proporcionarse de manera que no haya obstáculos tecnológicos innecesarios para el uso de la información. Concretamente, los datos deben poder ser leídos automáticamente, estar disponibles en un formato con especificaciones disponibles en forma pública, libre y gratuita.

Bajo estos parámetros, la cultura de la apertura se ha reafirmado posteriormente, pues la experiencia empírica ha demostrado que la mejor forma de utilizar tus datos se le ocurrirá a los otros.

Así lo ha expresado por ejemplo el grupo de trabajo *Networking and Information Technology Research and Development* (NITRD) de la Oficina de Política Científica y Tecnológica de los Estados Unidos de Norteamérica, al describir la importancia de los datos abiertos y compartidos especialmente en materia de ciencia y tecnología.

Para el grupo de trabajo "el poder de la información digital es limitado solamente por el poder de la mente humana. Los datos no son consumidos por las ideas y las innovaciones ya que esa chispa da origen o son más bien un combustible sin fin para la creatividad. Incluso un pequeño fragmento de información, si se encuentra, puede conducir un gran salto de la creatividad.

El poder de un conjunto de datos puede ser amplificado por el ingenio a través de aplicaciones inimaginables por los autores y distar absolutamente del campo u objetivo original" (NITRD, 2009).

En consonancia y como derivación de este concepto de datos abiertos (*open data*) aparece el de datos gubernamentales abiertos (*open gov data*), que entiende que tratándose de información pública ésta debe ser abierta, ya que es la que cumple con las mejores de condiciones para su uso, reutilización y redistribución, pues los resultados de estos procesos generan alto valor público, entendiendo por tal, lo que Moore (1998) define como la experiencia que un ciudadano tiene con una institución pública o sus representantes que considera valiosa en el sentido de aprender, fortalecer su identidad, ahorrar tiempo o dinero y finalmente sentirse gratificado.

Debemos poner de manifiesto que detrás de estas aproximaciones también hay una filosofía económica, recogida en el estudio de Newbery y otros (2008) que entiende que la entrega gratuita de datos públicos es la forma más eficiente para incrementar el bienestar social si se le compara con otros modelos de distribución de información.

De hecho, en el ámbito europeo durante mucho tiempo se ha dado prioridad a estos argumentos de orden económico, señalando que el fácil acceso a esta información por parte del sector empresarial constituye un motor de la economía en la Unión Europea. Así por ejemplo, en el Libro Verde de la Comisión Europea (1998) sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información dedica un apartado a detallar las oportunidades que esta información brindaría al crecimiento económico y al empleo.

Se puede sostener entonces que las iniciativas de *open gov data* son motores de crecimiento económico, cuestión que se encuentra sustentada en alguna evidencia empírica también, como la recogida por Fornefeld y otros (2009) en su estudio sobre la reutilización de la información del sector público.

Establecido lo anterior, y como la información legislativa, según hemos señalado en su caracterización, constituye información pública, a continuación revisaremos el concepto y los principios que configuran esta apertura de la información pública o datos gubernamentales abiertos.

1.1.1 Concepto

Los datos gubernamentales abiertos se definen por sus propulsores, como información del sector público que se comparte en forma digital, a través de Internet, de una manera que se promueva su análisis y reutilización. Para los fundadores del movimiento, que mantienen el sitio web Open Definition, el *“conocimiento es abierto si cualquiera es libre para acceder a él, usarlo, modificarlo y compartirlo bajo condiciones que, como mucho, preserven su autoría y su apertura”*.

El concepto de datos abiertos y su filosofía se expande con fuerza en el mundo entero a partir del año 2007, fecha en que tuvo lugar la reunión de Sebastopol⁸, en que se desarrollaron los primeros *“8 Principles of Open Government Data”* (Los 8 Principios de la Apertura de Datos Gubernamentales). La filosofía se sostiene sobre el fundamento que la información pública gubernamental, tal como hemos señalado, constituye un recurso o insumo informacional extremadamente valioso.

⁸ La reunión de Sebastopol, California, coordinada por Tim O'Reilly y Carl Malamud y con el patrocinio de Sunlight Foundation, Google y Yahoo, constituye un hito en la materia, pues en ella más de 30 organizaciones desarrollaron los Principios del Open Government Data, que han llegado a ser el punto de partida para la apertura de información y registros gubernamentales.

1.1.2 Principios de la apertura de la información pública

De acuerdo con lo establecido en la reunión de Sebastopol, y que actualmente se exponen en el sitio web Open Government Data, los principios que informan la apertura de datos gubernamentales son los siguientes:

1. **Compleitud.** Debe abrirse toda la información elaborada por los órganos públicos y/o con recursos públicos y que no está sujeta a reserva o secreto bajo causal legal.
2. **Originalidad o fuente primaria (*raw data*).** Los datos deben corresponder a los emanados de su fuente de origen y deben disponerse con el mayor nivel de granularidad posible, sin formatos agregados o modificados.
3. **Oportunidad.** La información debe ponerse a disposición de todos lo más pronto posible, a fin de conservar su valor.
4. **Disponibilidad.** Los datos deben estar disponibles en todo momento, a todo tipo de usuarios y para todos los propósitos.
5. **Procesabilidad.** Los datos deben contener estructuras razonables que permitan que puedan ser procesados automáticamente.
6. **Sin discriminación.** Los datos deben estar disponibles a cualquiera sin necesidad de registro.
7. **No propietaria.** La información no debe estar en formatos asociados a alguna entidad o bien que requieran de algún tipo de herramienta propietaria para su uso.
8. **Licenciamiento libre.** La información no debe estar sujeta a ningún derecho de autor, patente, marca, regulación, secreto razonables que pueda permitir restricciones o privilegios de uso.

A esos ocho principios originales, se han añadido posteriormente los 7 principios siguientes:

1. On line y gratis.

La información no es realmente abierta pública si no se encuentra disponible en Internet sin costo, o al costo marginal de reproducción.

2. Permanencia.

La información debe estar disponible en un sitio de Internet estable por tiempo indefinido.

3. Procedencia y confianza.

El contenido publicado debe ser firmado digitalmente o incluir la certificación de la fecha de publicación o creación, con el objeto de asegurar su autenticidad e integridad.

4. Presunción de apertura.

Por regla general la información así dispuesta no tiene barreras para reutilización y consumo.

5. Documentada.

Se debe incluir información sobre el formato, grado de actualización y significado de información.

6. Segura.

Se deben usar formatos de datos que no incluyan contenidos autoejecutables.

7. Diseñada con Aportes Públicos.

Idealmente la información debe recibir aportes para definir el diseño de su puesta a disposición de manera que pueda ser conocida y/o comprendida por la mayor cantidad de personas. La opinión y participación de los usuarios de la información es crucial para definir la forma de difundir la información pública.

Es importante destacar, y como también se colige de este último requisito, que conforme ha avanzado el tiempo y ya en conceptualizaciones más avanzadas, la apertura de datos gubernamentales, se concibe como una verdadera filosofía o doctrina que sustenta la "democratización de la información", y que considera que los datos públicos pasan por un ciclo de vida y/o flujo de procesamiento, en el cual son recogidos, estructurados, y linkeados o enlazados por los distintos agentes, para permitir su distribución oportuna e incentivar luego la supervisión y/o corrección por parte del público que los utiliza. Esta nueva conceptualización recibe el nombre de datos abiertos enlazados u *open linked data* y constituye como veremos la esencia de la web semántica.

1.2 Gratuidad de la Información Legislativa

Como ya hemos esbozado anteriormente al hablar sobre la publicación electrónica de la ley, hace ya algún tiempo se viene produciendo en el entorno europeo, y mucho más lentamente en nuestra América, un significativo traslado de los servicios de información legislativa desde el sector privado al público.

A este cambio han contribuido sin lugar a dudas las TIC que cambiaron radicalmente el modelo de servicio requerido y los costos del mismo para el usuario final, terminando de este modo con los monopolios que las grandes editoriales jurídicas, tales como Lexis Nexis y Swisslex, detentaban en el mundo entero.

No obstante lo anterior, no debe entenderse que el debate sobre la titularidad del servicio y su costo está acabado, puesto que durante años diversos entes de carácter privado asumieron la tarea de publicar, sistematizar, clasificar y/o indizar esta información.

Muchos de estos entes, incluso carecen de toda autorización y responsabilidad legal, como por ejemplo en Chile en que los textos legales son distribuidos por vendedores callejeros en lugares contiguos a los principales puntos públicos del país (tribunales, municipios, correos, etc.).

Otros lo hicieron bajo el amparo de los propios Estados quienes incluso les proporcionaban los textos jurídicos básicos al tenor de la Recomendación (83) 3F del Consejo Europeo, según examinamos anteriormente.

Sin embargo, entendemos que este modelo de gestión está cambiando radicalmente, en Europa más rápidamente que en Latinoamérica, en el sentido que es el Estado quien debe administrar los servicios de información legislativa y proporcionarlos sin costo a los ciudadanos destinatarios de las normas.

Así como vimos lo recoge el propio Consejo Europeo en su Recomendación 3F de 2001, cuando además de proponer como veíamos, la difusión electrónica de la ley, señala textualmente: *“Le simple accès aux textes dans la base de données législatives devrait être gratuit pour le particulier”* (El acceso simple a los textos en las bases de datos legislativas deberá ser gratuito para los particulares)⁹.

Lo anterior, en gran parte impulsado por un sentido jurídico general que aboga por su gratuidad, esencialmente atendido su carácter y valor público.

Bajo esta mirada ya no es posible concebir estos servicios en un contexto mercantil, sino que se debe entender que los servicios de información legal tienen carácter público y deben ser provistos de forma gratuita por el Estado para asegurar los principios de publicidad, seguridad jurídica y en nuestro concepto y como venimos insistiendo proteger adecuadamente el derecho a la información legislativa.

Se insiste además que los esfuerzos realizados en este sentido nunca resultarán costosos, pues es más oneroso económica y socialmente el desconocimiento de las normas.

⁹ Traducción libre de la autora

En este sentido se han pronunciado Fernando Pablo y Rivero Ortega (2001, p. 46 a 50), al expresar que sería del todo inaceptable que se vendan estos contenidos, compuestos por informaciones que tienen una naturaleza indiscutiblemente pública. El Estado no puede explotarlos comercialmente porque se está ante un servicio público que realiza un principio constitucional y una exigencia básica del sistema jurídico.

Del mismo modo lo hace Menéndez Menéndez (2004, p. 20) al llamar la atención sobre la necesidad de que los poderes públicos asuman esta actividad como una tarea urgente y de interés nacional.

Como vemos, la doctrina en general sostiene que se debe evitar generar una barrera de entrada al conocimiento ciudadano de la ley o crear una desigualdad entre quienes pueden pagar servicios de información legal (normalmente el mundo experto) y aquellos ciudadanos que no se lo puedan permitir, todo lo cual atentaría contra el principio de igualdad reconocido universalmente a nivel nacional e internacional.

Todo lo anterior, no significa que las empresas privadas no puedan desempeñar en este ámbito importantes funciones, ofreciendo a los usuarios valora agregado en la cadena informativa: por ejemplo, estableciendo relaciones entre los textos de las normas jurídicas y otra información jurídica, como la doctrina que los interpreta o la jurisprudencia que los aplica, o bien desarrollando sistematizaciones temáticas o mejores sistemas de búsqueda avanzada de la norma aplicable.

En este ámbito es destacable el aporte de numerosas entidades, especialmente en lo que refiere a la actividad de simplificación legislativa que como veremos no ha sido suficientemente desarrollada.

En definitiva, y en razón de la apertura exigida respecto de este tipo de información, entendemos que el servicio que la otorgue debe ser público y gratuito. El Estado debe garantizar que el ciudadano pueda conocer con certeza las normas vigentes.

1.3 Oficialidad

Es un hecho reconocido actualmente en el mercado de los servicios legislativos que el principal motor de la demanda de esta información son los propios textos legales.

Así entendido, uno de los principales retos en esta materia es garantizar el acceso y la preservación a largo plazo de los contenidos de esos textos.

Para este efecto, cabe preocuparse entonces de garantizar la autenticidad, validez, integridad y conservación de los mismos.

Como veremos, en este ámbito, la discusión se centra en el carácter oficial del texto de la ley y la seguridad jurídica que éste debe proporcionar a los ciudadanos y a los operadores jurídicos.

Es interesante lo que señala Biglino Campos (1993, p. 172) acerca de esta materia, pues refiere que en los países anglosajones “el único texto que es realmente indiscutible para los tribunales de justicia es el texto auténtico de la ley”. La autora agrega que, *“en Gran Bretaña, desde el Acta de 1911, enmendada en 1949, el certificado del Speaker es determinante a todos los efectos y no puede ser cuestionado por ningún Tribunal (sección 3). Por otra parte, desde 1849 la Imprenta Real elabora dos copias impresas autenticadas por el Clerk, una de las cuales es conservada en el Public Record Office. El texto publicado de la ley da fe sin que sea necesario probar su existencia, aunque es posible confirmar la exactitud del ejemplar publicado mediante su comparación con los registros del Parlamento (...). Algo similar ocurre en Estados Unidos. Únicamente la impresión de la ley como ‘enrolled bill’, certificada por los oficiales de la Cámara y conservada en los archivos del Gobierno por el Secretario de Estado, constituye la copia auténtica de las leyes (...). Desde la Printing and Binding Act de 12 de enero de 1895 (sección 73), la Secretaría de Estado publica los Statutes at Large que entre otras cuestiones contienen las leyes elaboradas por el Congreso. Expresamente, el Acta declara que los Statutes constituyen la*

evidencia legal de las leyes en ellos contenidas para todas las Cortes de Justicia (...). En caso de conflicto, el texto auténtico de la ley prevalece sobre el texto publicado (...). En un sentido similar, la Constitución irlandesa, en su artículo 25.5, dispone que, tras la firma y promulgación por el Presidente de la República, las leyes se registran en el Tribunal Supremo y constituyen prueba concluyente de los preceptos de la ley en cuestión” (p. 173).

Pero ¿cuál es el texto oficial de la ley?

De forma generalizada, en nuestros sistemas, podemos responder a esta pregunta señalando que es aquel que habiendo cumplido con las etapas y formalidades dispuestas por el proceso de formación de la ley, se publica en el medio establecido para tal efecto por el propio ordenamiento jurídico.

Podemos agregar, que por regla general también esto último se hará en nuestros ordenamientos mediante la inserción en un periódico al que se otorga el carácter de oficial, denominado indistintamente, Diario, Boletín o Gaceta Oficial, sea éste en formato papel o electrónico.

Al respecto, y sin perjuicio que profundizaremos en algunas experiencias comparadas más adelante, en la realidad europea tenemos los casos del Riigi Teataja de Estonia, desde 2001; el Journal Officiel de Francia, desde 2004; la Gazzetta Ufficiale de Italia, desde 2009; y el BOE en España, desde 2009; en que las versiones en papel y electrónica son igualmente válidas.

En cambio en los casos del Bundeskanzleramt de Austria, desde 2004; el Post- och Inrikes Tidningar de Suecia, desde 2007, y EUR-LEX en la Unión Europea, desde 2013, su versión electrónica es considerada como único formato auténtico.

Aunque lo veremos posteriormente, adelantamos que en España, además de la edición electrónica del BOE existe una impresa, obtenida de aquella, con idénticas características y contenido.

Esta edición impresa tiene la finalidad de:

- a) asegurar la publicación del BOE, cuando por una situación extraordinaria y por motivos de carácter técnico no resulte posible acceder a su edición electrónica;
- b) garantizar la conservación y permanencia del diario oficial del Estado y su continuidad como parte del patrimonio documental impreso de la Administración General del Estado.

No obstante que según vemos el periódico oficial es el medio más común de hacer la publicación, como ya también hemos adelantado, es posible que la propia norma pueda disponer su publicación en un medio distinto de aquellos y en tal caso la publicación también revestirá el carácter de oficial.

Efectivamente, en la mayoría de los ordenamientos, la Constitución no ordena un medio concreto de realizar la publicidad, siendo la publicación en el periódico oficial una exigencia legal, que el propio legislador puede cambiar.

En definitiva la inserción de la publicación en este periódico oficial es la hipótesis más común de hacer la publicación, sin embargo, tienen este carácter también las publicaciones hechas en cualquiera de los otros medios ordenados por el legislador.

Un problema adicional que se enfrenta en el tema del carácter oficial de las normas legales es el referido a los textos consolidados, refundidos, ordenados o únicos, que analizaremos con más detalle a propósito de la simplificación legislativa. Lo anterior porque la consolidación sólo produce efectos sustitutivos de los textos legislativos objeto de ella, si el acto de aprobación de la consolidación es oficial y por tanto posee fuerza de ley.

Al respecto, encontraremos sistemas en que estos textos son validados en los propios textos constitucionales que entregan esta facultad al Ejecutivo, quien debe elaborarlos y publicarlos, y por tanto su fuerza legal se deriva de esta delegación constitucional al Ejecutivo y su oficialidad de la publicación de los mismos.

Sin embargo, como se puede observar en la práctica, al menos en Chile, la deficiencia en la gestión de la elaboración y aprobación de estos textos por el Ejecutivo y en su coordinación con el Legislativo, ha traído aparejado un

envejecimiento prematuro de la consolidación elaborada y al mismo tiempo la privación al Parlamento de su poder legislativo. A modo de ejemplo, encontramos lo que ocurrió con el Estatuto Administrativo, principal normativa regulatoria de la actividad de los funcionarios públicos en el país, cuyo texto refundido fijado por el decreto con fuerza de ley N° 29, promulgado en junio de 2014 y publicado el 16 de marzo de 2005, del Ministerio de Hacienda, que no incorporó las normas de acoso sexual dictadas por la Ley N° 20.005, publicada el 18 de marzo de 2005. Evidentemente, el poder ejecutivo no se enteró de la modificación trabajada en el tiempo intermedio. En 2012, el Congreso Nacional dictó la Ley N° 20.607 que incorpora las modificaciones expresamente, aliviando el trabajo que venía haciendo la Contraloría en la interpretación de estas normas.

Por otra parte, también encontramos sistemas en que estos textos son elaborados por iniciativa propia y sin esta delegación, incluso por los propios órganos legislativos, y por tanto carecen de carácter oficial.

Así por ejemplo EUR-Lex, el portal web de la Comunidad Europea, que realiza esta tarea advierte especialmente de ello con aviso que establece: *“Esta presentación en Internet pretende contribuir a la acción general emprendida por la Comisión para hacer más accesible el Derecho comunitario. Se advierte al usuario que los textos consolidados se presentan a título informativo; por consiguiente, no crean ningún derecho ni ninguna obligación distintos de los que se derivan de los textos jurídicos legalmente adoptados y publicados; éstos son los únicos textos auténticos”*.

Lo propio ocurre con el Sistema Ley Chile de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile que también advierte que sus textos consolidados no son oficiales.

El problema anterior nos demuestra la importancia de conocer si nos encontramos ante un texto oficial que asegure la autenticidad, validez e integridad de información.

En el ámbito también se presenta la discusión si cualquier alteración o transformación gráfica podría modificar la percepción cognitiva humana del contenido normativo y legal y por tanto la integridad del texto.

Otro aspecto a considerar es la conservación y almacenamiento a largo plazo en formatos reconocibles, pues no debe olvidarse que la información legislativa debe conservarse en el tiempo, pues forma parte del patrimonio legislativo de una Nación.

A partir de lo anterior y en concreto, siguiendo a Palmirani y Vitali (2012) que han venido trabajando desde largo tiempo en estas materias, el conjunto de propiedades que debe asegurar el texto oficial son las siguientes:

a) Autenticidad

Garantía que permite declarar que el documento está aprobado por una autoridad facultada, a través de una cadena oficial de poder y funciones, y que el contenido está conforme a la versión original del documento, es decir, la versión que los autores, a través de sus poderes soberanos, querían y decidieron emitir.

Hasta ahora esa garantía venía dada por la firma del autor del documento, sin embargo en los documentos electrónicos se configura hoy en día, en la mayoría de los casos, a través de una serie de elementos de seguridad determinados hoy en lo que se conoce como firma electrónica reconocida.

b) Integridad

Garantía que el documento electrónico no ha sufrido alteraciones en lo que se refiere a las informaciones en él contenidas durante la transmisión o intercambio del mismo, una vez que se encuentra debidamente autenticado y también permite detectar cualquier cambio que pueda haberse interpuesto entre las copias digitales del documento único y el archivo maestro original.

c) Validez

Garantía que se otorga una vez que se ha aplicado todas las reglas normativas y administrativas (incluyendo la firma) para generar un documento vinculante, ejecutable y legal.

1.4 Disponibilidad 24 x 7

No obstante lo señalado a propósito de la publicación oficial y tal como hemos afirmado anteriormente, la publicación o incorporación de las leyes en un periódico oficial impreso, siendo una condición necesaria, no es suficiente para construir un sistema de acceso universal a las normas jurídicas, el cual debe ser una prioridad en aras de la realización del principio de seguridad jurídica y de la garantía del derecho a la información.

Efectivamente, reiteramos, hoy en día el medio impreso no resulta ser una herramienta eficaz de publicidad, pues vivimos en una sociedad caracterizada por sus redes y sistemas de información.

En este orden de ideas, la publicación electrónica de la ley constituye un avance como instrumento para dar publicidad a las normas jurídicas, y cumplir con las aspiraciones de mayor eficacia de su comunicación.

Afortunadamente, desde ya hace algunas décadas se observa una tendencia creciente hacia la publicación electrónica, apareciendo cada vez más servicios en línea de información legislativa, lo que según hemos visto incluso han venido a reemplazar la publicación oficial impresa en algunos países.

En estos servicios, la totalidad del proceso de publicación debe estar implementado de tal modo de garantizar, en el corto, mediano y largo plazo, un alto nivel de disponibilidad de los recursos humanos y de las plataformas técnicas de servicios y de producción, las 24 horas del día, de los 7 días de la semana.

Amén de lo anterior, y dada la evolución y penetración de las apps¹⁰, un nuevo estándar es el desarrollo de plataformas altamente especializadas, convergentes, adaptables, disponibles en diversos dispositivos móviles y para múltiples plataformas.

1.5 Licenciamiento libre

Un elemento fundamental de la apertura de la información legislativa lo constituye el que no esté sujeta a ningún tipo de copyright, patente u otro tipo de derecho, o dicho de otro modo, que las condiciones legales bajo las cuales está disponible esta información permiten su uso, redistribución, modificación, compilación o propagación ampliamente, sin limitación alguna y bajo cualquier propósito.

Lo anterior se funda en el claro carácter de información de dominio público de los contenidos de las normas legales, pues como señala el documento elaborado por Uhler para UNESCO (2004, p. viii), reviste el carácter de información de

¹⁰ App es una aplicación informática diseñada para ser ejecutada en teléfonos inteligentes, tabletas y otros dispositivos móviles y que permite una interacción con la misma por parte del usuario que se la descarga. La palabra *app* corresponde al término inglés de “application”, del que toma las tres primeras letras.

dominio público, por un lado, la información que queda al margen del ámbito de protección legal (derechos de autor en general); y por otra parte, la información de carácter intrínsecamente pública, es decir, determinados tipos de información producidos por los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones y que se consideran un bien público. Por lo anterior, podemos señalar que en efecto, casi nadie discute hoy en día el carácter público de la información contenida en estos textos legislativos.

En aplicación de lo dispuesto en el Convenio de Berna (1886), esta información se encuentra excluida como objeto de propiedad intelectual en la mayoría de las legislaciones. El Convenio señala que:

“queda reservada a las legislaciones de los países de la Unión la facultad de determinar la protección que han de conceder a los textos oficiales de orden legislativo, administrativo o judicial, así como a las traducciones oficiales de estos textos”.

España, Brasil y México lo hacen expresamente.

En España el artículo 13 de la Ley de Propiedad Intelectual (Real Decreto Legislativo 1/1996) señala:

“No son objeto de propiedad intelectual las disposiciones legales o reglamentarias y sus correspondientes proyectos, las resoluciones de los órganos jurisdiccionales y los actos, acuerdos, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, así como las traducciones oficiales de todos los textos anteriores”.

En México, el artículo 14 de la Ley Federal del Derecho de Autor, expresa:

“No son objeto de la protección como derecho de autor a que se refiere esta Ley: VIII. Los textos legislativos, reglamentarios, administrativos o judiciales, así como sus traducciones oficiales. En caso de ser publicados, deberán apegarse al texto oficial y no conferirán derecho exclusivo de edición; Sin embargo, serán objeto de protección las concordancias, interpretaciones, estudios comparativos, anotaciones, comentarios y demás trabajos similares que entrañen, por parte de su autor, la creación de una obra original”.

En el caso de Chile, si bien no se establece expresamente, después de haberse discutido por años, durante el debate de la última gran modificación a la Ley de Propiedad Intelectual se zanjó el tema en la discusión de la Ley N° 20.435 que modificó la Ley N° 17.336 de Propiedad Intelectual, señalando que los textos legales como expresión de actos legislativos no son objetos de protección de la propiedad intelectual (Historia de la Ley N° 20.435, p. 520 y 545).

1.6 Confidencialidad de información legal bajo reserva o secreto

Hemos señalado ya anteriormente, a propósito de los desafíos que enfrenta el derecho a la información legislativa, que se admite justificación jurídica a la posibilidad de la reserva de determinadas normas en circunstancias calificadas. Establecido lo anterior, y desde el punto de vista de una efectiva gestión de información, la acción debe estar orientada a la configuración legislativa expresa de las causales, así como a la implementación técnica de mecanismos adecuados para asegurar esa confidencialidad especialmente si consideramos la realidad que impone la publicación electrónica de la ley.

En el plano de su configuración jurídica, se requiere que la legislación y la jurisprudencia reconozcan causales de reserva o secreto legítimamente válidas, las que, según expresa la doctrina especializada, pueden estar fundadas en la seguridad de la Nación, el interés nacional o muy especialmente en la protección de ciertos derechos fundamentales como es por ejemplo la protección de datos personales, límites que se han considerado por la teoría del derecho a la información. Lo anterior significa que el problema de la reserva esté resuelto en el ordenamiento jurídico en el que se aplica, esto es el sistema legal regula, autoriza o prohíbe este tipo de leyes o establece de modo particular y excepcional la reserva o secreto para determinados actos legislativos y administrativos.

En el ámbito de la implementación, considerando, como hemos reiterado, la realidad de la publicación electrónica, frente a la cual no cabrá la alternativa de no publicar, se debe regular, diseñar e imponer medidas de reserva, acceso restringido e incluso la desindexación de los contenidos publicados y por supuesto amplias y efectivas medidas de seguridad que permitan proteger aquella información en la condiciones y plazos requeridos.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en la legislación francesa, la que para asegurar el derecho fundamental a la protección de los datos personales y siguiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Informática y Libertades, en el Décret 2004-459 (2004), recoge una serie de actos legislativos, de carácter individual, que no pueden ser objeto de publicación en la versión electrónica del Diario Oficial. Encontramos aquí evidencia de una medida, adecuada a nuestro juicio, para proteger lo que ha venido denominándose el derecho al olvido digital.

Coincidimos al respecto con Cotino (2014), que señala que *“hay que regular la difusión de contenidos en los boletines oficiales, así como los tableros electrónicos. La legislación habría de reconocer facultades a los organismos de boletines oficiales para analizar y en su caso bloquear publicaciones que generen innecesario impacto en la privacidad”*.

1.7 Preservación de la Información

El acceso a la información legislativa es un requisito para asegurar un efectivo derecho a esta información. Este acceso debe persistir en el tiempo, incluso más allá de varias generaciones.

Sin embargo, los cambios sociales impulsados por la Sociedad Red hacen difícil la conservación de esta información debido entre otras causas al acelerado ritmo de su crecimiento y los rápidos y sucesivos cambios en los formatos y soportes informacionales, que como hemos dicho transitan completamente a la publicación electrónica.

Si no se hace nada, muchos documentos legales en formato electrónico no sobrevivirán o serán completamente inaccesibles dentro de muy poco. El resultado será una pérdida permanente para la memoria legislativa de la humanidad.

Por lo anterior es preciso abordar urgentemente este problema, y asegurar la preservación de esta información bajo condiciones que garanticen su oficialidad, disponibilidad permanente, y la mantención de su confidencialidad de ser necesario.

Desde el punto de vista de la gestión documental, el estándar exige la conservación del documento a corto, medio y largo plazo, garantizando la preservación de los atributos fundamentales que les confieren su valor legal e informativo como hemos señalado, y su integración con el contexto, tanto con el organismo o unidad de gestión que los produjo, como con la tecnología con que se produjeron.

Para este efecto, se debe asegurar el tanto almacenamiento del documento a largo plazo, como el archivo de toda la información relacionada con la historia de ese documento.

En otras palabras, la preservación implica la conservación de toda la información con la cual poder rastrear el ciclo de vida completo del documento, lo que también se denomina trazabilidad, y que tendrá gran relevancia también para la gestión de calidad de los procesos involucrados como veremos.

1.8 Seguridad de la Información

Es claro que hoy en día en el ámbito de la información nos encontramos con numerosos riesgos.

En nuestra Sociedad Red ya no vivimos en un mundo de equipos ni conexiones fijas, tenemos gran parte de nuestra información en la nube, las relaciones transfronterizas y la vigilancia telemática son parte de nuestro diario vivir.

Es también claro que los riesgos son más variados, complejos y difíciles de identificar.

Si consideramos un sistema de información que almacena la información legal de un país, es esencial la protección de esa información para otorgar seguridad y certeza jurídica a sus ciudadanos.

Para comprender la relevancia de estos Servicios de Información basta tener en cuenta la importancia de sus contenidos como información de alto valor público con fuerte impacto en el comportamiento de la ciudadanía.

La información, sobre cuya importancia hemos insistido reiteradamente, no sólo es un activo de la organización y por ende tiene para ésta un alto valor estratégico, sino en el caso de información legislativa, como hemos también revisado, resulta fundamental para el desarrollo de la vida de las personas.

Es perentorio entonces que estos sistemas adopten medidas de protección de esta información, atendida la complejidad e importancia de la misma para nuestra cultura jurídica.

Desde la mirada de la gestión informacional que estamos revisando, la protección de la Información almacenada y provista por estos servicios se logra a través del estándar y/o principio que se conoce con el nombre de Seguridad Informática o Seguridad de la Información, y que refiere al conjunto de normas, sistemas, procedimientos, herramientas y recursos humanos orientados a garantizar la oficialidad, disponibilidad, confidencialidad y preservación de la información legislativa automatizada.

Sostenemos, siguiendo al profesor Saarenpää (2006), que la seguridad de la información es un componente ineludible para la realización del derecho a la información, casi un principio general del mismo, pues hará posible construir una Sociedad Red, donde las infraestructuras protejan efectivamente los derechos de los derechos de los individuos en un Estado de Derecho.

En general la seguridad comprende las medidas técnicas y de organización adecuadas para la protección de la información, contra la destrucción, accidental o ilícita, la pérdida accidental y contra la alteración, la difusión o el acceso no autorizados, cualquiera sea el método de tratamiento.

Estas medidas deben aplicarse en niveles o en relación con los riesgos que presente el tratamiento y con la naturaleza de los datos que deban protegerse, obviamente los datos confidenciales o con reserva requerirán mayor nivel de protección.

Es también claro que las medidas deben alcanzar en su totalidad la infraestructura, hardware y software del servicio de información, e incluso las redes de comunicación a través de las cuáles ella se transmite.

1.9 Calidad de los Procesos

Los sistemas de información legal deben ser capaces asegurar a sus usuarios la calidad de los contenidos ofrecidos.

Para tal efecto, los estándares internacionales exigen que sus procesos estén orientados bajo una política de calidad, con objetivos, procedimientos y actividades definidas, medibles y con trazabilidad observable en cada etapa del proceso.

Los roles y responsabilidades de quienes participan en los procesos deben ser definidos y asociados a un perfil para el cual se han determinado las competencias requeridas, las cuales deben evaluarse periódicamente.

Del mismo modo, periódicamente se debe establecer un procedimiento que recoja las quejas y los requisitos de sus usuarios para prevenir, corregir y/o mejorar en forma continua.

Las condiciones técnicas requeridas para implementar los estándares que hemos revisado, y que tienen relación con el soporte o plataforma en que son proporcionados estos servicios, los abordamos a continuación bajo el tema de la web semántica legal que constituye a nuestro juicio el modelo de servicio a implementar para un efectivo derecho a la información legislativa.

2. Modelo de Servicio. La Web Semántica Legislativa

Tal como hemos señalado anteriormente, la Sociedad Red caracterizada por la creciente expansión de Internet y, en concreto, de la World Wide Web, ha impulsado un cambio tecnológico trascendental para el derecho a la información legislativa.

Según se observa, la Web se ha convertido en interfaz prácticamente obligatoria y ha alterado radicalmente el mercado de los contenidos en cuanto a la producción, almacenamiento, recuperación y comunicación de esta información.

Como constataron Dagleish y Hall (2000), Internet *“se ha establecido como un medio para la más amplia disseminación de información, al punto que en breve espacio de tiempo la producción de materiales electrónicos ha excedido largamente a la de publicaciones impresas”*(p. 104).

Del mismo modo, podemos decir que se ha convertido en plataforma eficaz para la distribución de contenidos jurídicos y en una posibilidad real para dar respuesta a los requerimientos originados por el fenómeno de contaminación legislativa y a la demanda de mejor y más fácil acceso a la legislación, no sólo de los especialistas, sino de los propios ciudadanos obligados por las normas jurídicas que integran el ordenamiento.

En efecto, las bases de datos jurídicas que vieron su aparición en la década de los sesenta, sufren a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, una alteración esencial producto del advenimiento de las TIC y de Internet.

Con ello, también el modelo de servicio cambia radicalmente y los prestadores deben realizar la inevitable migración de sus bases de datos al nuevo entorno, o como ocurrió en algunos casos, abandonar el ejercicio de esta actividad, la que como hemos dicho en muchos casos pasó a ser asumida por las entidades públicas.

El éxito de la World Wide Web en esa primera época se basó en ofrecer una solución sencilla y abierta al problema de la publicación electrónica, pues se centró en transmitir documentos de forma no solo eficaz, sino, sobre todo, muy eficiente, gracias a la codificación electrónica.

Según García Marco (2009), la comunicación mediante documentación digital en red aporta en la época cinco ventajas que superan la de la documentación en papel: *“velocidad —inmediatez, de hecho—, economía de transporte y almacenamiento, una disponibilidad universal y un medio compatible con cualquier tipo de documento —sonido, texto, imágenes fijas, vídeo, interactivos y sus combinaciones— y de carácter convergente —proporciona una plataforma para medios tanto privados como públicos, personales o institucionales, y tiene un carácter multicanal—”* (p. 63).

Según el mismo autor, como consecuencia de lo anterior la Word Wide Web se convirtió rápidamente en una plataforma integral de publicación,

almacenamiento y recuperación de la información, y, progresivamente, de autenticación, organización y conservación de la información.

En el mismo sentido se pronuncian Barité y López-Huertas (2004, p. 30 y 31) quienes reconocen como ventajas de la Word Wide Web las siguientes: su disponibilidad permanente; la consulta desde cualquier lugar; la inmediatez del acceso; la progresiva compatibilización y uniformización de herramientas, de funciones y de íconos identificatorios; la enorme dimensión de información a la que puede accederse, incomparable en relación con su correlato impreso; y la fiabilidad y credibilidad de los sitios institucionales y gubernamentales.

Los mismos autores, reconocen sin embargo también algunas desventajas: la información en Internet tiene menos estabilidad y puede desaparecer o modificarse sin mayores garantías; el acceso a la red implica una inversión que no todo el mundo está en condiciones de hacer, y una capacitación que no todos poseen; la actualización de documentos provoca la pérdida de fuentes o versiones originales; muchos sitios organizan su información pobremente, y provocan problemas de búsqueda y recuperación.

Otros repiten información tomada de otras fuentes sin mayor análisis, y aún en otros casos la fiabilidad y la credibilidad de la información disponible no son mínimamente satisfactorias. También que la información que tiene algún valor económico tiene un precio que no puede pagar todo el mundo, poniendo barreras económicas a datos de interés social.

Estas limitaciones, unidas a las que referían a la representación hiper e intertextual y al procesamiento automático de los contenidos, dieron rápidamente pie a una completa y trascendental evolución de la Word Wide Web, materializada en la Web Semántica.

A continuación examinaremos su concepto y las principales tecnologías que la apoyan.

2.1 Concepto

En 2001, la *World Wide Web Consortium* (W3C)¹¹ lanzó el ambicioso y prometedor proyecto de la Web Semántica (del inglés *semantic web*) que refiere a la "Web de los datos" y que tiene como objetivo último permitir a las computadoras hacer el trabajo más fácil y útil y desarrollar sistemas que puedan apoyar la confianza en las interacciones de la red.

En otras palabras, que las personas accedan en un lugar de la red a la información que encuentran en las bases de datos.

La página web del W3C precisa que el creador de la Web Tim Berners-Lee intentó desde el principio incluir información semántica en su creación, pero por distintas razones esto no fue posible sino hasta ahora.

Ya en 1998, Berners-Lee señalaba que: *"La Web Semántica es una extensión de la web actual en la cual se da a la información un significado bien definido para permitir que los computadores y la gente realicen un trabajo cooperativo"*.

Como veremos, para hacer esta Web de Datos una realidad, es importante contar con una enorme cantidad de datos disponibles en la Web en un formato estándar, accesible y manejable por las herramientas de la Web Semántica.

Además, no sólo se necesita acceso a los datos, sino que éstos deben estar relacionados de manera de crear una red de datos, en oposición a una mera colección o conjunto de datos.

Este conjunto de datos relacionados entre sí en la Web es denominado como Linked Data y en la visión del W3C constituye la esencia de la Web Semántica.

¹¹ El World Wide Web Consortium (W3C) es una comunidad internacional reunida en torno a desarrollar los estándares de la Web. Esta comunidad liderada por Berners-Lee y su CEO Jeffrey Jaffe, se ha fijado como misión guiar la Web hacia su máximo potencial y para ello desarrollar protocolos y pautas que aseguren el crecimiento a largo plazo de la Web.

Así entendido, la Web semántica no se trata sólo de poner los datos en la web. Se trata de hacer enlaces para que una persona o una máquina puedan explorar esa red de datos.

Al igual que la web de hipertexto, la web de los datos se construye con documentos.

Sin embargo, a diferencia de la web de hipertexto, donde los vínculos son relaciones anclas entre documentos, en la web semántica existen relaciones arbitrarias entre los datos que permiten acceder a información no buscada originalmente, pero relacionada y disponible en el conjunto de datos descritos previamente.

De esto modo, la Web Semántica constituye un esfuerzo por crear un marco de representación y organización de la información contenida en documentos y compartida en Internet a partir de sus relaciones profundas en el plano del significado, es por ello que se utiliza el vocablo semántico, que según la RAE (2001) es perteneciente o relativo a la significación de las palabras.

En la práctica, lo que se hace es añadir metadatos semánticos y ontológicos a la World Wide Web. Esas informaciones adicionales, que describen el contenido, el significado y la relación de los datos, se proporcionan de manera formal, para que así sea posible evaluarlas automáticamente por máquinas de procesamiento.

En definitiva el objetivo es ampliar la interoperabilidad entre los sistemas informáticos usando programas computacionales que buscan información sin intervención humana y con ello producir la integración de información publicada en la Web.

Estos programas son denominados por los especialistas como gestores de contenido.

Las tecnologías de Web Semántica permiten a las personas crear repositorios de datos en la Web, construir vocabularios, y escribir las reglas para el manejo de esos datos. A través de ellas, se incorporan descripciones explícitas de los recursos de la Web, ya sean estos catálogos, formularios, mapas u otro tipo de objeto documental.

De esta forma el contenido queda revelado o disponible, como los datos de una base de datos accesibles por Web, o las etiquetas contenidas en el documento.

Son esas etiquetas las que permiten que los gestores de contenidos interpreten los documentos y realicen procesos inteligentes de captura y tratamiento de información.

En concreto y en un análisis simple, la Web Semántica se plantea como un esquema para identificar y procesar automáticamente los datos que contiene la información.

Sin embargo, debemos hacer presente, que como señala García Marco (2009) la representación en niveles de sucesiva integración y control que incorporan las tecnologías de la Web de datos, *“se asemeja a la estructura real de los sistemas cognitivos humanos y permite una representación del conocimiento que va más allá del simple procesamiento de la información”* (p. 68).

Introducido el concepto de Web semántica, nos referiremos ahora a su aplicación al ámbito de la información legal, en lo que denominaremos la Web Semántica Legislativa, la que a nuestro juicio constituye el modelo de servicio a adoptar para asegurar efectivamente el derecho de acceso a esta información.

Según el mismo García Marco se puede definir como *“un sistema de información, comunicación y documentación de carácter abierto, distribuido e interoperable en la Internet, dotado de las características avanzadas que proporciona la Web Semántica, que evoluciona y se desarrolla con objeto de resolver de forma integrada y sinérgica las necesidades del ciclo completo de la actividad legislativa y de todos sus agentes”* (p. 69).

Dada la intrínseca relación entre documento y legislación, donde ésta última se materializa preferentemente en documentos, la Word Wide Web, esencialmente basada como señalamos en documentación, ha apoyado desde sus inicios la producción, recuperación y difusión de la información legislativa, convirtiéndose paulatinamente en acceso básico e imprescindible para la búsqueda y recuperación de esta información, por los profesionales del derecho, desde las diversas bases de datos y repositorios jurídicos.

Con el correr del tiempo, el gran reto lo constituyó dar valor público y relacionar estos repositorios de manera de integrar la información jurídica vinculada, todo ello con el objeto de dar acceso efectivo, así como lograr la reducción de costos de procesamiento y difusión de la información legislativa.

Bajo este contexto, desde el punto de vista de la gestión informacional que analizamos, la Web Semántica legislativa debe entenderse como algo más que hacer recuperable y navegable esta información de forma más eficaz y eficiente, objetivo éste último al que no puede renunciar.

Esta gestión también debe comprender la tarea sistemática de organizar el conocimiento de la realidad social y de las técnicas jurídicas que se utilizan para estructurarla dentro de marcos políticos, tal y como aparecen de forma subyacente en la propia legislación, de manera que este enorme conjunto de documentos sean capaces de responder de forma cada vez más sencilla a preguntas cada vez más inteligentes y sofisticadas.

Como veremos, es precisamente gracias a las tecnologías de representación que ofrece la Web Semántica, que es posible intentar organizar y representar la información legislativa a través de una estructura intermediadora que ponga en contacto el contenido del cuerpo normativo en permanente expansión con las necesidades de conocimiento de esa información que tienen los actores de la sociedad.

Es desde esta perspectiva en que cobra sentido hablar de representación y organización del conocimiento legislativo y no solo de la información legislativa, como veremos con mayor claridad al analizar las ventajas de la web semántica.

2.2 Tecnologías y Herramientas de la Web Semántica

Para el logro de sus objetivos la Web semántica legislativa se ha valido de las siguientes tecnologías: el documento estructurado (XML) y la definición del esquema documental (DTD, XML Schema); el nivel de relaciones entre metadatos (RDF) y la definición de esquemas de metadatos (RDF Schema); y finalmente, la modelización de dominios de conocimientos (OWL).

De acuerdo con lo anterior, podemos decir, en palabras de Codina y Rovira (2006), que la infraestructura de esta Web Semántica se sustenta en tres elementos: XML, metadatos y ontologías, los que analizamos a continuación.

2.2.1 Extensible Markup Language (XML)

XML, el lenguaje de marcación estándar promovido desde 1998 por el W3C y adoptado ampliamente a nivel mundial para representar datos y documentos y almacenarlos en forma legible, es indudablemente la herramienta, componente de la Web Semántica, que mayor repercusión ostenta hasta el momento.

El concepto principal del lenguaje XML es el de envolver el texto con elementos de anotación, llamados etiquetas o tag, que califican el texto.

XML es pura sintaxis, sin una semántica predefinida. Esto permite a los diseñadores de documentos crear su propia semántica

La descripción de los datos se consigue a partir del apoyo en reglas de estructuras de datos. En general, las estructuras de datos para XML se

materializan en documentos DTD (Data Type Definition) o a través de XSD (XML Schema).

En términos simples es un conjunto de reglas que permiten definir etiquetas semánticas que aplicadas a un documento permiten su organización en diferentes partes.

Algunas de las principales ventajas que tiene el clasificar la información bajo este sistema son:

- a) Es una arquitectura más abierta y extensible.
- b) Otorga mayor consistencia, homogeneidad y amplitud de los identificadores descriptivos del documento con XML en comparación a las etiquetas del HTML.
- c) Permite la integración de los datos de las fuentes más dispares. Se podrá hacer el intercambio de documentos entre las aplicaciones tanto en el propio PC como en una red local o extensa.
- d) Los motores de búsqueda devuelven respuestas más adecuadas y precisas, ya que la codificación del contenido web en XML consigue que la estructura de la información resulte más accesible.
- e) Permite el desarrollo de manera extensible las búsquedas personalizables y subjetivas para robots y agentes inteligentes. También conlleva que los clientes web puedan ser más autónomos para desarrollar tareas que actualmente se ejecutan en el servidor.
- f) Permite la exportabilidad a otros formatos de publicación.

En el ámbito legislativo, el uso de XML es ideal para representar los documentos legales, pues éstos tienen una estructura bien definida, que es sistemática y estandarizada, hay partes obligatorias y otras opcionales,

y normalmente contiene referencias a otros textos legales que se puede utilizar para crear una red de hipertexto.

Teniendo en cuenta como se ha señalado, el carácter oficial que muchos de los documentos legislativos representan y que constituyen la fuente obligatoria de las conductas jurídicas, a la vez que configuran el patrimonio legislativo de una nación, no todos los estándares XML son adecuados para representar los documentos legislativos, pues su fragmentación y calificación puede hacer perder la integridad del documento original.

De este modo, surgió el estándar XML Legislativo (Legal XML), que está orientado a conservar íntegro el valor del documento legal y a explotar toda la potencialidad de XML para mejorar el flujo legislativo.

Efectivamente, tal como lo señala García Marco (2009) tempranamente el mundo jurídico reconoció la importancia de esta herramienta y de este modo existen casi desde el lanzamiento del estándar 2 organismos especializados en el estudio del XML Legislativo. En EE.UU. en 1998, surge LegalXML (integrado desde 2002 en OASIS –Organisation for the Advancement of Structured Information Standards) y en Europa, en 2001, LEXML, integrado por varias jurisdicciones.

Sin embargo, algunos de estos estándares sólo alcanzan objetivos y procesos parciales, mientras otros fueron creados para todos los documentos jurídicos de sistemas jurídicos determinados.

Palmirani y Vitali (2012), hacen un recorrido histórico en la evolución del XML legal, distinguiendo las siguientes generaciones:

- a) La primera generación del estándar de documento legal XML se orientó sobre todo a describir el texto legal y su estructura con un enfoque cercano a las entidades de base de datos (database entities) o el procesamiento tipográfico de paradigmas.

Ejemplo de esta generación son EnAct, utilizado en Tasmania, Australia, Nueva Zelanda y Canadá y FORMEX utilizado en EUR-LEX.

- b) La segunda generación empleó una mayor atención en la modelización del documento y la descripción del texto, la estructura y los metadatos.

Ejemplos son NormeinRete (NIR) en Italia y LexDania en Dinamarca.

Sin embargo, el carácter descriptivo de los elementos no fue precedido por un análisis abstracto de las clases de datos y el resultado es una lista demasiado larga de tags, una compleja inclusión de esquemas XML o DTD, con una frecuente superposición entre los metadatos y la definición de texto y unos instrumentos demasiado débiles para unir el texto con diferentes niveles (layers);

- c) La tercera generación se basa en el patrón (pattern). El patrón define las propiedades de la clase y su gramática, el modelo del contenido, el comportamiento y el respeto a la jerarquía de otras clases, por lo que cualquier tag adicional pertenece a una clase abstracta ya existente y de esta manera se preserva la coherencia a través del tiempo. Se dedicó especial atención a dividir el texto, la estructura y los metadatos y se mira a la ontología como un principio fundamental para realizar un seguimiento en firme de cualquier nuevo nivel (layer) colocado en la parte superior del texto puro. Debido a que el patrón define unas reglas generales que ya no están sujetas a limitaciones reales en la acción de markup, la claridad del diseño favorece su carácter prescriptivo.

Akoma Ntoso, creado en 2004, financiado por Naciones Unidas en el ámbito del Plan de Acción de Naciones Unidas África i-Parliaments para apoyar el acceso abierto en los parlamentos africanos, y Metalex son buenos ejemplos de esta visión.

- d) La cuarta generación utiliza el patrón (pattern) junto con una co-restricción a modo gramatical para resolver el problema mencionado de la falta de carácter preceptivo.

Como veremos más adelante, en varios países europeos se ha adoptado el XML Legislativo.

En el ámbito que nos ocupa, el modelo de servicio, un elemento esencial de este XML legislativo y la técnica aprobada oficialmente por varios países para garantizar la validez jurídica de los documentos legislativos, es la firma electrónica.

A través de ella es posible asegurar la autenticación del autor, la integridad del documento firmado y el no repudio de la procedencia del mismo.

Por lo anterior, veremos que en la mayoría de los países la combinación de este estándar, junto a técnicas de firma electrónica y un estricto control del proceso de elaboración y publicación garantiza la autenticidad e integridad del documento electrónico, y como consecuencia también la validez de la publicación oficial.

En particular, el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI) y otros organismos de estandarización recomiendan al respecto el uso de XAdES (Firma electrónica avanzada XML), un formato de algoritmos criptográficos de sonido, para la gestión de sobres de firma digital avanzados.

En la mayoría de estas plataformas que sustentan los servicios de información legal, el proceso de publicación electrónica oficial comienza desde un documento en formato XML que luego se transforma en una presentación al usuario final, sea para formato impreso como para presentación web.

Desde el punto de vista de la gestión entonces podemos asegurar que en este ámbito, el gran desafío se traduce en equilibrar tres aspectos principales:

- a) Preservar en la medida de lo posible la separación entre el contenido del documento legal tal como fue producido por el autor original, de los metadatos y atributos añadidos en el flujo de trabajo del procesamiento posterior;
- b) Preservar el carácter descriptivo de la semántica del formato del documento; y
- c) Mantener la validez jurídica de la manifestación del documento (manifestación expresada eventualmente en un diseño gráfico en particular y/o en una firma de la autoridad emitente).

2.2.2 Metadatos

El segundo gran pilar de la Web Semántica son los metadatos, que según la definición más difundida son *“datos sobre datos”*.

Por su parte Sheldon en su linktionary (2001) los define como *“informaciones sobre datos”*, Steinacker y otros (2001) como *“informaciones sobre informaciones”*, y Durrel (1985) como *“datos estructurados y codificados que describen características de instancias conteniendo informaciones para ayudar a identificar, descubrir, valorar y administrar las instancias descritas”*.

Para Palmirani y Vitali (2012), constituyen cualquier consideración o comentario adicional que puede expresarse sobre el contenido y sobre el documento. Para estos autores resulta determinante para su conceptualización que la información no haya sido proporcionada por el autor en el documento.

Los metadatos son generados por intervención humana o a través de procesos automáticos.

Los profesionales de la documentación han usado los metadatos durante cientos de años. De hecho, el catálogo de una biblioteca, que ayuda a estos profesionales a gestionar sus libros y revistas y a los usuarios a la recuperación de los mismos, es un ejemplo popular y no muy complejo de uso de metadatos.

En el ámbito de la Web Semántica, la marca descriptiva en XML es, en sí misma, una forma de metadatos, sin embargo, la semántica que define es solo parcial, y de ahí que el W3C desarrolló una de las primeras aplicaciones surgidas del metalenguaje XML, el RDF (Resource Description Framework), considerado un metamodelo de metadatos, que permite codificar distintos esquemas de metadatos y además crear otros vocabularios específicos a través del lenguaje para la descripción de vocabularios RDF o RDFS (RDF Schema).

En el ámbito legislativo Muller (2002), propone la creación de un diccionario legal RDF en Europa, iniciativa en la que se pretendía aplicar el modelo de metadatos Dublin Core.

Por su parte, en Estados Unidos, MacClure propone un diccionario similar con todos los términos legales que puedan aparecer en la DTD XML Legal.

En la actualidad, el sistema legal danés LexDania, uno de los pocos en el mundo en que el gobierno y el parlamento trabajan en una base de datos común durante todo el proceso de producción de la ley, implementa metadatos expresados en RDF.

Asimismo, cabe destacar la creación del grupo de trabajo denominado *Common use of XML for the production and distribution of official gazettes*, creado en el contexto del European Forum of Official Gazettes con la intención de que la cooperación entre los editores de boletines oficiales europeos conduzca a la creación de un vocabulario que simplifique el desarrollo y uso de los modelos XML específicos de los documentos legislativos.

El grupo ha propuesto un vocabulario común de metadatos, dado que ninguno de los modelos preexistentes se adaptaba a la descripción de documentos jurídicos.

La implementación del modelo, que no excluye la posibilidad de incorporar metadatos específicos, entre otras indudables ventajas supone un apoyo decidido al empleo de estructuras XML normalizadas para la búsqueda e intercambio de metadatos en el entorno de la información legal.

2.2.3 Ontologías

La tercera herramienta fundamental de la Web Semántica la constituyen las ontologías.

Este término, que tiene su origen en la filosofía, se ha aplicado en muchas maneras diferentes.

Según Garshol (2004), el significado básico en las ciencias informáticas, donde nació y se desarrolló dentro de la inteligencia artificial, refiere a un modelo para describir el mundo que consiste en un conjunto de recursos, propiedades y tipos de relación. Su objetivo era desarrollar formalismos para describir mediante el lenguaje de la lógica el sistema conceptual de un determinado dominio de la actividad humana de tal manera que dicha descripción pueda soportar mecanismos de inferencia automatizados.

Este esfuerzo se incorporó al proyecto de Web Semántica del W3C y se ha concretado en estándares sólidos como OWL (Web Ontology Language).

Como señala John Davies, citado por Benjamins y otros (2008, p. 78) proporcionan una capa de acceso uniforme a fuentes de datos heterogéneas, permitiendo vincular múltiples fuentes de información estructuradas, semiestructuradas y no estructuradas utilizando un vocabulario coherente.

Para este autor, el mayor potencial de las ontologías reside en su apoyo a la navegación y recuperación conceptual que ya revisaremos, pues conectar ontologías entre sí es relativamente fácil.

En el ámbito jurídico este tipo de conceptualizaciones ocupan ya un espacio muy relevante, así por ejemplo Eurovoc, en la Unión Europea, utiliza una gestión de tesauros basada en ontologías y tecnologías de web semántica acordes con las recomendaciones por el W3C.

En efecto, en los estudios y desarrollos de la Web Semántica respecto de las ontologías, los campos de experimentación se multiplican y el campo de derecho es uno de los que ha recibido un interés especial, tanto por su carácter transversal a las diferentes realidades sociales, políticas y económicas como por las propias características de la documentación jurídica que como adelantáramos combina tanto lenguaje natural como técnico, así como por la existencia de distintos modelos de sistemas jurídicos que ofrecen términos semánticamente diversos. Un ejemplo característico lo ofrece el vocablo jurisprudencia, cuyo contenido y alcance difiere en el sistema continental y anglosajón. También son ejemplos recurrentes la tipología de normas jurídica, y las denominaciones de las clases de vinculaciones que pueden existir entre las normas.

Una gran potencialidad de las ontologías es, precisamente, ofrecer vistas personalizadas y agregadas de esos recursos a partir de la descripción

sistemática de los conceptos de recuperación y de la interconexión entre ontologías diversas, pues toda ontología se configura en respuesta a necesidades específicas, que varían según grupos de usuarios y contextos. Se trata de agrupar diferentes clasificaciones en una misma ontología de manera que la información se busque y se muestre mediante las categorías y la terminología más naturales para el usuario.

Es importante señalar, sin embargo, que las ontologías requieren, recíprocamente, la descripción de los recursos y servicios. El problema es la cantidad de personal, tanto para el análisis como para la coordinación y supervisión, que resulta necesaria para llevarla a cabo. Por ello, al igual que en otros campos de aplicación, una de las líneas en desarrollo más atendidas es la asignación automática o asistida de metadatos, a partir de la interconexión propuesta por las ontologías aplicadas.

2.3 Usos y ventajas de la utilización de la Web Semántica Legislativa

En términos generales se reconocen grandes ventajas a la Web Semántica Legislativa, entre las cuales se destaca que favorece el intercambio de documentos entre los órganos legislativos, permite una búsqueda extensas con resultados más precisos, posibilita la vinculación entre documentos e incluso entre secciones del mismo, habilita el acceso a la documentación a través de múltiples canales, homogeniza los formatos de los documentos y en este sentido puede apoyar la técnica legislativa y garantiza la conservación a largo plazo de los documentos.

Siguiendo los trabajos que sobre la materia han desarrollado tanto García Marco (2009), como Palminari y Vitale (2012), examinaremos estas ventajas.

Las primeras tienen que ver con la utilización del lenguaje XML y son: valor agregado del marcaje colaborativo; consolidación automatizada de los textos legales; reutilización de contenidos y distribución multicanal; navegación hiper e

intertextual mediante tablas de contenido y enlace; conservación y preservación a largo plazo; así como el apoyo a la redacción normativa.

Las demás, con el uso de RDF y OWL y refieren a: la navegación y recuperación conceptual; abordaje de la barrera lingüística; análisis de datos y generación de reportes; así como el estudio de coherencia y consistencia normativa.

Además de las anteriores destacamos como ventaja la interoperabilidad de los servicios que sin duda constituye un elemento fundamental hoy en día para la gestión de información.

A continuación pasamos a revisarlas en particular.

2.3.1 Valor agregado del marcaje colaborativo

Sin duda, uno de los elementos fundamentales de los estándares XML es la anotación o marcaje de los textos legales, la que constituye la base de todas las tecnologías semánticas.

Gracias a las tecnologías desarrolladas, este proceso puede ser convertido fácilmente en una actividad colaborativa.

Durante su realización es posible agregar todas las supervisiones y controles necesarias, identificando autores (con sus roles y permisos bien definidos) y fechando los cambios adecuadamente para obtener la completa trazabilidad del documento.

Como es comprensible estas marcas, con los muy variados contenidos a incorporar, pueden llegar a ser de interés de agentes muy diferentes: legisladores, jueces, académicos, documentalistas, periodistas, ciudadanos, editores jurídicos interesados, entre otros sectores, lo que significa que puede dar lugar a un enriquecimiento del texto legal realmente valioso.

Un objetivo deseable sería ir clasificando los actores y los tipos de anotaciones de cara a la construcción de estándares en RDF Schemas que, posteriormente, pudieran ligarse a ontologías.

2.3.2 Consolidación automatizada de los textos legales

La Web Semántica, y en especial el marcado XML, puede ser utilizada para crear de modo semi-automático las versiones de los textos legales generadas a partir de las modificaciones, en cada momento temporal, generando el cuadro de versiones de los textos consolidados o actualizados.

Así pues, no estará disponible únicamente la última versión, sino toda la cadena de las versiones producidas en el tiempo.

Estos textos, debidamente identificados, pueden ser almacenados, recuperados, presentados posteriormente en la línea de tiempo, e incluso comparados por los usuarios.

Al mismo tiempo, es posible utilizar esta información ex ante para generar simulaciones del sistema normativo ante la introducción de modificaciones o nuevas normas.

Lo anterior permite verificar el impacto de la regulación y/o también la corrección de muchas referencias normativas, con el fin de incrementar la calidad legislativa.

2.3.3 Reutilización de contenidos y distribución multicanal

Como hemos revisado anteriormente, un elemento esencial hoy en día en los servicios de información legislativa lo constituye la apertura de los datos, que implica la posibilidad de uso, reutilización y redistribución de la información a la que en estos servicios se accede por cualquier ciudadano y también por las empresas que ofrecen servicios con valor agregado sobre la información y documentación legislativa.

Es un hecho cierto que estos usuarios, utilizan la World Wide Web de forma generalizada para sus tareas de búsqueda, recuperación, difusión y distribución de la información.

En el caso de las empresas editoras y distribuidoras de información legal, una vez formalizados los sistemas de representación para el almacenamiento y la difusión, a través de las herramientas de la Web Semántica, el proceso de selección y presentación puede resultar enormemente beneficiado por la gestión automatizada de los procesos y flujos de trabajo involucrados e incluso incorporar, al final de cada flujo, una gestión automatizada para una oferta editorial múltiple y variada.

Para ellos, la Web Semántica permite, sobre todo, tener la información estructurada y organizada en un repositorio para su reutilización en su oferta de productos.

Posteriormente lo podrán utilizar en guías legales, manuales, compilaciones, boletines de difusión selectiva, apps, bases de datos u otros soportes, generados especialmente para ajustarse a las necesidades de sus clientes focalizados (mercado objetivo).

En algunas experiencias europeas esta información es fuente reutilizable de formas de publicación más especializada. Los textos legales son de este modo enriquecidos por ejemplo por comentarios autorizados o dictámenes jurídicos, lo que lleva a la creación de nuevos mercados basados como señaláramos en la reutilización de los datos ya procesados. Lo anterior, ocurre por ejemplo en el caso del portal del Gobierno francés

Legifrance, el cual ha estipulado una serie de convenios especiales con los editores del sector jurídico especializado para proporcionarles todos los XML de las normas marcadas.

2.3.4 Navegación hiper e intertextual

Puesto que la referencia dentro del documento (intradocumental o intertextual) y entre documentos (interdocumental o hiperdocumental) constituyen un aspecto fundamental de la información legislativa, y en general de la jurídica, el hiper e intertexto se ha convertido en una herramienta imprescindible de estos servicios de información legislativa, pues incorpora agilidad al manejo de las referencias y de esta forma significa gran ahorro de tiempo para los usuarios.

Las referencias documentales en los textos legislativos se pueden clasificar en varios tipos.

Las referencias intra o interdocumentales, que obedecen a la estructura jerárquica vertical del texto en función de las características del tipo de documento concreto, y que permiten navegarlo mediante tablas de contenido y sumarios. Éstas en general son fáciles de extraer automáticamente mediante las técnicas de marcado.

Las referencias interdocumentales o hipertextuales, que conectan los diferentes documentos legislativos entre sí, construyendo el enorme entramado del sistema jurídico.

La referencia hipertextual, de carácter más amplio, para la conexión de los textos legislativos con todos los documentos que los aplican, desarrollan, explican, interpretan, critican o valoran.

La extracción automática, así como la precisión y categorización de estos enlaces constituye una de las líneas de investigación más prometedoras

de la Web Semántica Legislativa y, a nuestro juicio, un aspecto clave para la mejora de la calidad de la legislación, pues la reunión del acervo jurídico puede transformarse en un insumo básico para una evaluación de los preceptos normativos que apoye las actividades de simplificación legislativa.

2.3.5 Conservación y preservación a largo plazo

Una de las implicaciones más importantes de los estándares de la Web Semántica resulta de uno de sus objetivos manifiestos: la estabilidad.

Al definir formatos estables para codificar caracteres, imágenes, estructuras documentales, metadatos y relaciones conceptuales, la Web Semántica sienta las bases para la preservación a largo plazo de la información.

Efectivamente, los documentos jurídicos desmaterializados, modelados y representados en XML preservan el valor jurídico en el tiempo y separan claramente el contenido auténtico, aquél autorizado junto con la formalización de su aprobación, y las muchas reelaboraciones que suceden durante el ciclo informativo.

Para este efecto, como hemos visto es necesario incluir la firma digital sobre el documento y congelar así el documento auténtico, aunque sea digital, para representarlo en el futuro sin la intermediación de aplicaciones.

Hay mucho trabajo, sin embargo por hacer.

Especialmente, es necesario desarrollar estándares para almacenar los documentos originales y/o “máster” de forma independiente de las marcas y anotaciones, sin perjuicio de su accesibilidad.

Con el tiempo, uno de los efectos más importantes de la Web Semántica debería ser la radical reducción en la redundancia de la información, de manera que se dirija inequívocamente a los documentos originales y sus copias autorizadas y que en el estatus de cada documento legal de la Internet quede clara su autenticidad y autoría.

2.3.6 Apoyo a la redacción normativa

Los documentos producidos con las herramientas de la Web Semántica son estructurables y por tanto pueden colaborar en la elaboración del texto legislativo en lo que refiere a su estructura lógica.

Lo anterior por ejemplo, simplificando la construcción de párrafos y numeraciones dentro de los artículos, advirtiendo sobre textos repetidos u omisiones en la estructura, facilitando la aplicación de enmiendas, estandarizando los textos de encabezamiento y promulgación, recomendando la utilización de citas y referencias normativas y muchos otros elementos que sin duda contribuyen al perfeccionamiento del texto legal.

2.3.7 Navegación y recuperación conceptual

Una ventaja indiscutida de la Web Semántica es la navegación y recuperación de la información a nivel conceptual.

La utilización de RDF y de los esquemas de descripción de recursos como Dublin Core ofrecen la capa intermedia para conectar los documentos estructurados con las ontologías.

Ello permite luego organizar la información en respuesta a preguntas cada vez más complejas y sofisticadas, a través de menús navegables y

mapas conceptuales, que es la forma en que la Internet se hace inteligible para los usuarios.

Como se ha señalado, una de las aplicaciones más útiles de las ontologías es precisamente la de facilitar la anotación semántica: identificación de lugares, organizaciones, personas, documentos, procesos y objetos mencionados en los documentos legales y en los otros textos relacionados con ellos.

Así, por ejemplo, un sistema basado en ontologías puede asociar fácilmente varias denominaciones de la misma entidad, como por ejemplo Municipalidad de Santiago, Municipio de Santiago, Alcaldía de Santiago, etc.; o también puede ampliar la búsqueda a partir de las relaciones contenidas en la ontología: por ejemplo, desglosar las comunas en una búsqueda sobre ordenanzas locales. Al respecto, se sugiere ver la visualización mostrada por el Sistema Ley Chile de la Biblioteca del Congreso Nacional, que permite obtener las ordenanzas municipales por cada comuna recorriendo el mapa de Chile.

2.3.8 Abordaje de la barrera lingüística

La legislación tiene un carácter territorial y por tanto se encuentra ligada al ámbito de la jurisdicción en la que se produce. Por esta razón debe ser expresada en las lenguas oficiales de ese territorio.

No obstante lo anterior, la consabida globalización, la demanda de validación y respeto de las lenguas minoritarias dentro del Estado, la consolidación de bloques regionales formados por Estados con idiomas distintos (Unión Europea, Mercosur, Asia Pacífico, etc.) exigen la consideración de servicios de información legislativa formulados en diferentes lenguas.

Las tecnologías de la Web Semántica, como RDF u OWL, constituyen un aporte a la interconexión de terminologías utilizadas en los textos legislativos en los diferentes idiomas en el ámbito de la Internet.

2.3.9 Análisis de datos y reportes

Un desarrollo esperado de la Web Semántica es la obtención de datos sobre los procesos legislativos, su valoración, sus efectos y su impacto, lo que sin duda constituye un aporte incalculable para dar respuesta a las demandas de transparencia legislativa y de mejora de la calidad de la legislación.

Las ontologías legales pueden servir en este campo como instrumentos para recuperar información etiquetada que, después, sería procesada mediante técnicas estadísticas por programas semánticos (robots) para facilitar los procesos de evaluación, opinión y decisión política.

Al respecto García Marco (2009), considera que *“uno de los campos de aplicación que se vislumbra más interesante es la conexión con los sistemas de estadística social y otro, que obviamente interesa enormemente a los políticos, es el análisis del impacto mediático de la actividad legislativa.*

Por una parte, los políticos son especialmente sensibles a los problemas que aparecen en los medios, los cuales, en muchas ocasiones, condicionan el noventa por ciento de sus iniciativas políticas. Por otra, los medios dedican una cobertura importante en noticias y opinión a la actividad legislativa” (p. 76).

En nuestra opinión, esta funcionalidad podría dar respuesta a la demanda de legitimidad de la actividad legislativa.

2.3.10 Revisión de la coherencia del sistema legal

Este ámbito tan necesario, tiene un desarrollo incipiente en algunos países a la fecha.

El mismo constituye un desarrollo ambicioso de la Web Semántica y de enormes repercusiones para la disciplina de Técnica Legislativa, especialmente para las tareas de simplificación legislativa, tales como la derogación, codificación, refundición y consolidación que analizaremos en el título siguiente.

En efecto, lograr detectar antinomias, incoherencias e inconsistencias, de forma automática entre los textos legales, contribuiría de manera significativa a las tareas de elaboración y depuración normativa y por consiguiente a la consecución de las garantías de certeza y seguridad jurídica. Para ello, se ha trabajado en utilizar un marcado muy detallado y específico de la legislación con el objeto de procesar la coherencia de los textos legales y su conformidad con otras normas promulgadas anteriormente.

Aquí se trata del desarrollo de sistemas automáticos para asistir a los legisladores y a los órganos que están obligadas a informar o supervisar las nuevas leyes y normas, teniendo en cuenta que como hemos señalado se encuentran legislando en un entorno de alta contaminación normativa.

Este tipo de aplicaciones enlaza directamente con los sistemas expertos y con los programas de inteligencia artificial por lo que su diseño e implementación constituye un desafío en materia de trabajo multidisciplinario, que al mismo tiempo demanda un alto grado de desarrollo de nuevas competencias entre los profesionales y técnicos que participan en estos procesos.

2.3.11 Interoperabilidad

La interoperabilidad es piedra angular de muchos de los servicios del gobierno de la información en nuestra Sociedad Red, pues a través de ella se permite el intercambio continuo y fluido de documentación y servicios entre las distintas agencias, públicas y privadas, nacionales e internacionales, evitando duplicaciones o repeticiones de trabajo.

A nuestro juicio, es también un elemento esencial en la configuración de un servicio de información legislativa que asegure el derecho a esta información.

De acuerdo con la Decisión 2009/922/CE, del Parlamento y Consejo Europeo, la interoperabilidad es:

“(L)a capacidad de que organizaciones diversas y dispares interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados previa y conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos empresariales a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre los sistemas de TIC respectivos” (Artículo 2 letra a).

En la práctica, se ha establecido que para lograr una arquitectura de interoperabilidad adecuada se requiere la adhesión a estándares comunes y considerar además una arquitectura multicapa, que resuelva y especifique cada uno de los siguientes elementos en detalle:

- a) Ventanilla Única o punto de contacto estandarizado, consistente y eficiente, que le permita al ciudadano acceder a los servicios de un determinado servicio, por múltiples canales. Hoy en día, en varios países europeos se está pensando que estos puntos de

contacto se transforman en servicios compartidos (share services) entre servicios públicos.

- b) Interoperabilidad Organizacional, es decir, coordinación y alineamiento entre los procesos de negocios y la información de diferentes instituciones.
- c) Interoperabilidad Semántica, para asegurar el entendimiento en el significado de cada componente del proceso de intercambio de información y por tanto la existencia de estructuras estándares.
- d) Interoperabilidad Técnica, es decir, la definición de los componentes tecnológicos necesarios para lograr el modelo de interoperabilidad adoptado.

Más específicamente, los metadatos y las estructuras para representar la documentación legal electrónica, base como hemos señalado de la Web Semántica Legislativa, es el primer paso para soportar esta interoperabilidad entre los entes públicos que soportan servicios que utilizan como base esta información.

Como sabemos en el proceso legislativo intervienen varios actores y sin duda la interoperabilidad es un valor importante para que todo el flujo de trabajo (*workflow*) pueda proceder rápidamente, sin pérdidas de tiempo, con ahorro de trabajo. Un ejemplo de esto ocurre por ejemplo con la elaboración de los reglamentos de la ley que pueden utilizar los textos y referencias normativas ya contenidas en el texto legal.

Además de lo anterior, la interoperabilidad facilita el análisis comparativo de la legislación extranjera al permitir conectar las fuentes legales de varios países.

Tal es el caso por ejemplo de desarrollos más avanzados en servicios legislativos gubernamentales en línea, como es el caso que señalamos

como modelo de LexDania, en Dinamarca. También destacamos Legislation UK Gov de Reino Unido que distribuye esta información a redes mundiales, cuestión que también se desarrolla en el Sistema Ley Chile, como veremos con mayor detalle más adelante.

TÍTULO 2

LA SIMPLIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ya nos hemos referido anteriormente en esta investigación a la importancia de la calidad de la legislación, pues sólo con normas claras, transparentes y entendibles es posible lograr una mayor certeza y seguridad jurídica, y a nuestro entender asegurar un efectivo derecho a la información de los textos legales, no sólo de los expertos, sino de los destinatarios más importantes de las leyes, los propios ciudadanos.

Hemos señalado igualmente, al detenernos en los retos y desafíos que enfrenta la protección de este derecho, que la falta de calidad es una consecuencia directa entre otras cosas de la contaminación legislativa y tiene evidente manifestación en la inestabilidad de las normas, producto de sus múltiples y constantes modificaciones, en la fragmentación del ordenamiento, así como en su creciente incoherencia en virtud de las contantes lagunas u omisiones (anomias) y contradicciones (antinomias) que es posible observar.

Es por ello, que a nuestro juicio, esta situación requiere una adecuada intervención desde la perspectiva de la gestión de la producción legislativa, de manera de evitar seguir contaminando el ambiente normativo.

Para lograr esto, se han desarrollado una serie de actividades y técnicas específicas, que se enmarcan dentro de la disciplina de la Técnica Legislativa, y que corresponden a lo que se denomina Simplificación Legislativa que tal como adelantamos y revisaremos más detalladamente en este capítulo se encamina tras el objetivo de determinar el derecho realmente vigente.

Al respecto, Antonio Martino (2009) señala que *“la simplificación legislativa se propone aligerar los instrumentos legislativos mediante la rigurosa aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad, objetivo al que contribuyen de manera especial la refundición, la codificación y la consolidación de los textos legislativos”* (p. 2).

En efecto, las técnicas legislativas de codificación, refundición y consolidación, con sus matices, son parte de la solución, pues constituyen lo que Menéndez Menéndez (2004) exige como la *“reacción en busca de un reordenamiento o sistematización del material informativo capaz de superar los problemas que hoy plantea el conocimiento y la aplicación del Derecho”* (p. 19).

Estas técnicas han sido promovidas profusamente en el último tiempo, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, como analizaremos más adelante al revisar las experiencias comparadas.

De manera ejemplar, podemos señalar en este espacio el Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión Europea (2001), en el que se observa que, con el objetivo de mejorar la eficacia de la normativa, se propone lanzar un programa de simplificación de la legislación comunitaria que pretende en resumen *“simplificar ulteriormente el derecho comunitario existente y animar a los Estados miembros a simplificar las reglamentaciones nacionales de aplicación de las disposiciones comunitarias”*.

Bajo este programa de acción aparece posteriormente el Acuerdo Interinstitucional para Legislar Mejor de la Comisión Europea (2003) también, que establece que la simplificación de la legislación puede efectuarse de varias maneras, entre las que menciona: a través de la derogación de los actos que ya no se aplican o mediante las técnicas de codificación, refundición o consolidación normativa.

A partir de lo anterior, y comprendiendo la relevancia de esta técnica en el marco de nuestra investigación, en este título abordaremos brevemente, y sólo a modo introductorio y para contextualizar, algunos aspectos generales de la Técnica Legislativa, como son su concepto, clasificación y las herramientas de que se vale para cumplir su cometido, con el fin de entender el contexto en que se inserta la simplificación legislativa, para luego enfocarnos con detalle en las técnicas específicas de derogación, codificación, refundición y consolidación normativa.

1. Técnica Legislativa¹²

1.1 Concepto

Definiremos la Técnica Legislativa como aquella parte del derecho parlamentario que tiene como objeto de estudio los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las normas jurídicas y que pretende que las disposiciones cumplan con el principio de seguridad jurídica y con la armonía que deben tener respecto de las otras disposiciones que forman parte del ordenamiento jurídico.

Tomada en su sentido amplio la técnica legislativa, como parte del Derecho Parlamentario, envuelve todo el proceso evolutivo de la ley, esto es, desde la verificación de la necesidad de legislar en la fase pre legislativa hasta la evaluación de la ley que debe realizarse en la fase post legislativa, incluyendo por tanto las tareas de publicación y difusión de la ley que constituyen el foco de nuestra investigación.

1.2 Clasificación

Una de las clasificaciones más conocidas de la técnica legislativa es aquella que distingue entre técnica legislativa externa e interna.

La técnica legislativa externa comprende las reglas referidas a la preparación, emisión, sanción, promulgación y publicación de los actos legislativos, materias que también aborda el Derecho Constitucional.

La técnica legislativa interna comprende las reglas vinculadas al contenido y a la forma de los actos legislativos.

¹² Lo expuesto en estos párrafos es parte del material de estudio del Curso de “Derecho Parlamentario” impartido por la autora en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso.

Ahora bien, en el ámbito de ésta última, aparece una clasificación más detallada que distingue una técnica legislativa material y una técnica legislativa formal.

1.2.1 Técnica legislativa material

La técnica legislativa material procura obtener determinados resultados a través de normas eficaces y convenientes.

De este modo, entre los requisitos técnicos materiales que debe cumplir un acto legislativo para asegurar su necesaria eficacia y conveniencia, cabe mencionar los siguientes:

a) Integralidad

La integralidad significa que los actos legislativos han de ser completos, esto es que en relación con los objetivos perseguidos deben contener todas las normas pertinentes para resolver el problema, la situación o materia que constituyen las ideas matrices o fundamentales de un proyecto.

Un acto legislativo incompleto, es decir, que no agote sus posibilidades normativas, evidentemente será deficiente, por adolecer de "lagunas" que requerirán la formulación de otros actos legislativos, modificatorios o complementarios, tendientes a superarlas y que, en caso de ser sancionados, generarán una complicación innecesaria en el ordenamiento legislativo.

b) Irreductibilidad

Los actos legislativos han de ser irreductibles o irreducibles, esto es, han de expresar solo lo pertinente, en relación con los objetivos y fines que persigan con su clase y con su tipo de normas.

Este requisito se desconoce en los casos en que se incurre en excesos legislativos con más normas de las requeridas con una amplitud mayor de la necesaria, y en los supuestos en que se efectúen reiteraciones normativas, al regularse más de una vez una misma situación, anomalías que se advierten claramente si se tiene en cuenta que, en general, se tratará de regulaciones que diferirán entre sí (al menos, en aspectos de detalle), al producir, contradicciones que afectarán, como tales, la necesaria consistencia que los actos legislativos deben presentar en su contenido.

c) Coherencia

La coherencia de los actos legislativos dice relación con la necesaria unidad de pensamiento que debe expresar todo acto legislativo, unidad que puede verse afectada por incoherencias normativas producidas no sólo por contradicciones, sino por inarmonías incurridas en el contenido de aquellos actos.

A diferencia de las contradicciones, que importan una disímil regulación de una misma cuestión en un cuerpo legal, las inarmonías aparecen cuando, ante distintos supuestos que requieren similar tratamiento por ser semejantes, se arbitran soluciones totalmente divergentes.

d) Correspondencia

La correspondencia de los actos legislativos dice relación con su incorporación en el ordenamiento jurídico vigente, con el cual deben armonizar y tener correlación, por cuanto sus normas son algo "dado", que no puede ignorarse.

Sólo serán correspondientes los actos legislativos que fueren dictados teniendo en cuenta las demás normas jurídicas generales aplicables en su ámbito territorial de vigencia y con un contenido que evidencie esta circunstancia, lo que obligará a consignar, expresa y concretamente, las modificaciones o abrogaciones que los nuevos actos producirán.

El principio general de que "toda ley posterior deroga a la anterior en lo que se le oponga", en caso de ser aplicable, será siempre fuente de inseguridad jurídica, en la medida en que su virtualidad concreta se determinará, en todos los casos, gracias a una labor de interpretación, la cual, por otra parte, no será siempre uniforme ni de fácil realización.

e) Realismo

La realidad implica que los actos legislativos deben producir los resultados o efectos deseados o perseguidos con su sanción en la realidad social, realidad, desde el punto de vista político, cultural, económico, deberá ser perfectamente conocida y tomada en cuenta por el legislador.

Lo contrario implicaría la absurda pretensión de querer influir en algo que no se conoce y que, respondiendo ya a ciertos requerimientos y factores, podrá "reaccionar", generando situaciones no previstas, capaces de comprometer el logro de los objetivos perseguidos por la legislación dictada.

Sólo un integral análisis de la realidad social, tanto en su estructura y funcionamiento, como de su "medio" o "ambiente", permitirá al legislador acercarse razonablemente a su conocimiento y efectuar una predicción aceptable sobre los verdaderos efectos que producirá el cumplimiento de las normas que sanciona.

1.2.2 Técnica legislativa formal

Por su parte, la técnica legislativa formal se refiere a los requisitos de vocabulario, sintaxis, estructura y estilo que deben tener los actos legislativos, en la medida que éstos pudieren incidir en su comprensión, y por tanto en su eficacia y conveniencia. Tales requisitos son:

a) Vocabulario

Sólo será correcto consignar las palabras, términos o vocablos que fueren propios del idioma.

A diferencia de lo que puede ser recomendable en otro tipo de escritos, no debe recurrirse al uso de sinónimos cuando se trate de palabras que expresan conceptos fundamentales, pues pueden ser interpretados como vocablos con significación diferente, en mayor o menor grado, lo cual afectará la claridad del texto.

Las repeticiones lexicológicas en los cuerpos legales, aunque aparentemente atenten contra su valor literario, en la medida en que preserven su claridad, constituirán una exigencia impuesta por la particular naturaleza de su contenido.

La utilización de una "terminología técnica" será necesaria en cuanto otorgue mayor precisión al contenido de los actos legislativos.

Es conveniente que los términos por utilizar sean "correspondientes" con los usados correctamente en otros actos legislativos vigentes.

Lo más importante en materia de vocabulario es cuidar que los términos empleados en el texto legislativo tengan un sentido unívoco, el que deberá derivarse claramente del "contexto" en el cual se incluyen o, en su defecto, de una previsión "explicativa", cuando no fuere una cualidad intrínseca de las palabras usadas.

Sobre el particular, la inclusión en ciertos cuerpos legislativos de definiciones que expliciten los conceptos que se quieren expresar no sólo es inobjetable, sino que debe considerarse como necesaria.

b) Sintaxis

En la redacción de los actos legislativos, el enlace o coordinación de las palabras con el fin de componer oraciones o frases, debe efectuarse respetando estrictamente las reglas gramaticales sobre sintaxis o fraseología.

Por otra parte, la puntuación ha de ser conforme con las reglas ortográficas pertinentes.

Las frases u oraciones deben ser compuestas de tal manera que los conceptos y juicios tengan la máxima claridad y fuerza de expresión, aun cuando esto pudiere afectar su brillo o atractivo literario.

El cumplimiento de tales exigencias y el uso de un vocabulario adecuado, contribuirá, como hemos dicho, a la claridad y comprensión de los actos legislativos y, consecuentemente, a que resulten eficaces.

c) Estructura

El contenido de estos actos debe consignarse ordenadamente, lo cual supone, desde el punto de vista de su estructura, la conformación de un cuerpo adecuadamente articulado y sistemático.

El ordenamiento de las disposiciones legislativas mediante un articulado se ha efectuado, prácticamente, desde la aparición misma de los actos legislativos escritos y ha respondido a la imperiosa necesidad de dividir el contenido de los cuerpos legales, de manera que la mención de sus diversas normas pueda efectuarse sin que sea indispensable citar textualmente lo que éstas expresan en cada caso.

Las normas jurídicas contenidas en los actos legislativos deben constituir una estructura internamente organizada y coordinada, una unidad o cuerpo resultante de un plan conceptual fundamental, es decir, un sistema.

El carácter sistemático que deben tener todos los actos legislativos, además de contribuir a su integralidad, irreductibilidad y coherencia, influirá decisivamente en su claridad y precisión.

Esta claridad y precisión surgirá del hecho de que la sistemática, entre otros beneficios, tendrá la virtud de indicar los caracteres específicos (comprensión) y los alcances (extensión) de las instituciones y de las normas que a ellas se refieran, según fuere su ubicación en el texto legislativo.

Así, los actos legislativos deberán estructurarse siguiendo un plan o esquema organizativo que tienda a distinguir, al menos, las partes fundamentales en que se dividirá su contenido, aunque esto luego no se traduzca, en todos los casos, en una formulación con títulos, capítulos, secciones, etc.

d) Estilo

Los actos legislativos, dada su finalidad esencialmente preceptiva, habrán de expresarse mediante un estilo sobrio y conciso, sin expresiones inmoderadas o innecesariamente extensas, que sólo tendrían por efecto atentar contra su claridad y precisión.

A sus normas dispositivas no deben agregarse razonamientos persuasivos, fundamentaciones, motivaciones o aclaraciones con fines meramente teóricos o didácticos.

1.3 Herramientas de Técnica Legislativa

Entre las principales herramientas o instrumentos que la técnica legislativa utiliza para lograr sus objetivos encontramos: las *checklist*, los manuales, la evaluación de impacto normativo (EIN) y la evaluación de la ley.

A continuación los describimos.

1.3.1 *Checklist* Legislativa

Checklists, es una expresión de origen inglés que ha sido traducida como “cuestionario”, “lista de comprobación” o “lista de verificación” en los sistemas de habla castellana.

Ellos aparecen normalmente en la etapa pre legislativa, esto es, en el momento previo al ejercicio de la actividad productora de la legislación, cuando se decide, la mayor parte de las veces políticamente, sobre la necesidad de legislar. A nuestro juicio también podría utilizarse la lista en cada etapa del proceso en la medida que se van produciendo cambios en el texto de la iniciativa que pudieran requerir de verificación.

El objetivo de estas listas es proporcionar insumos técnicos que ayuden a la toma de una decisión racional sobre la conveniencia o no de legislar. Para tal efecto, las listas proporcionan una serie de preguntas sobre las condiciones de producción y los efectos posibles de la normativa proyectada, sea en cuanto a su inserción en el ordenamiento normativo vigente, como respecto a los efectos a producirse en el aspecto de la realidad que será objeto de regulación.

La idea es determinar una vez aplicado el cuestionario si es necesaria la regulación y si además está correctamente formulada para obtener el resultado deseado, o es mejor abstenerse de legislar.

En definitiva, se trata de un instrumento de control que cuestiona la conveniencia de la normativa proyectada considerando la existencia de otras alternativas.

Funciona también como una instancia preparatoria del acto normativo propiamente dicho en la medida que obliga a explicitar objetivos, posibles contenidos, supuestos materiales e institucionales, consulta a posibles involucrados y/o destinatarios, etc.

En doctrina y en la práctica legislativa existen una infinidad de modelos, destacándose los siguientes:

a) *Checklist* Alemán o *Blauen Prüffragen* (1986).

Normalmente denominado “Cuestionario Azul”, por el color del papel en el cual se imprime, destaca por lo detallado y extenso de sus contenidos.

Según Gerván (2012), el cuestionario *“exige que se expongan los objetivos y necesidad (Notwendigkeit) del proyecto y sus disposiciones, los supuestos materiales que condicionan su aplicación (Sachverhalt) y las fuentes de conocimiento sobre ellos (Erkenntnisquellen), si existen o no otras soluciones posibles, y en particular, si para lograr su finalidad debe intervenir el Estado y en que instancia, o pueden hacerlo directamente los particulares”*.

b) *Checklist* de la OECD (1995).

Esta lista, de carácter breve, es parte de las recomendaciones de este organismo en orden a mejorar la calidad de la legislación y de las regulaciones gubernamentales, y tiene por objetivo verificar el cumplimiento de estas recomendaciones.

- c) Lista de comprobación italiana (1998).

Esta lista está orientada a realizar un análisis preliminar de la propuesta de regulación (PDR) y de su contexto.

Según se observa en los checklist referidos se pueden identificar los siguientes aspectos, los que tendrán énfasis diversos y asignación de importancia relativa en función de los objetivos generales y específicos buscados en su aplicación:

- a) Oportunidad de acto legislativo
- b) Objetivos buscados
- c) Antecedentes
- d) Ámbitos material, temporal y personal que cubre
- e) Eficacia
- f) Costos
- g) Consecuencias normativas y fácticas de la regulación.

En el mismo sentido García Escudero (2011, p. 41 y 42) señala que la verificación de la iniciativa a través de estos test o cuestionarios persigue analizar:

- a) La necesidad de la norma y su adecuación al fin perseguido
- b) Su incidencia en el ordenamiento jurídico
- c) Su ejecutabilidad
- d) La relación entre costes y resultados
- e) Aceptabilidad por sus destinatarios.

1.3.2 Manuales o Guías de Técnica Legislativa

Esta herramienta consiste en un conjunto de instrucciones o recomendaciones que han de ser tenidas en cuenta en la elaboración de las leyes.

García Escudero (2011, p. 44) diferencia estos instrumentos de los *checklist*, señalando estos últimos no constituyen reglas para la elaboración de la normas, sino que cuestionan su necesidad y adecuación a los objetivos perseguidos por el legislador.

El valor normativo de estos manuales en las distintas legislaciones es variado.

En algunos casos se adoptan con carácter obligatorio y fuerza de ley y en otros como una simple recomendación.

Los destinatarios son los propios legisladores y aquellos funcionarios que participan en la redacción de normas, principalmente que se desempeñan dentro del ámbito parlamentario y también en el ámbito de la administración del Estado.

Conforme a lo que se señala en las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (2010), estas orientaciones tienen la voluntad de ayudar a los encargados de redactar los borradores o los anteproyectos y proyectos de normas de distinto rango, aclarando dudas, apuntando soluciones, proponiendo cierta homogeneidad de criterios y, en definitiva, tratando de contribuir a un proceso de perfeccionamiento continuo de la calidad de las disposiciones preceptivas.

En doctrina y en la experiencia de las prácticas legislativas existen una infinidad de modelos, destacándose los siguientes:

- a) Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en las instituciones comunitarias. Europa (2013)
- b) Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Consejo de Ministros. España (2005).
- c) Manual de Técnica Legislativa. Argentina (2000)
- d) Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires. France (2008)
- e) Drafting Manual of Office of Parliamentary Counsel (OPC). Australia (2012)

1.3.3 Evaluación de impacto normativo (EIN)

La evaluación de impacto normativo (EIN), también conocido como análisis de impacto regulatorio (AIR) apunta a informar adecuada y fundamentadamente a los decisores legislativos sobre las posibles consecuencias de sus acciones.

Los especialistas lo definen como un proceso continuo que tiene como objetivos principales:

- a) Otorgar información sobre los impactos apoya el proceso de decisión y ayuda a mejorar la calidad de las propuesta
- b) Integrar y coordinar acciones y políticas
- c) Mejorar la transparencia y rendición de cuentas

La doctrina reconoce diversos métodos en la implementación de este instrumento.

Entre ellos, destacamos:

- a) Análisis costo-beneficio, que compara las ventajas y desventajas cuantificables de un número de alternativas posibles a lo largo de su ciclo de vida, incluyendo la secuencia de costos y beneficios;
- b) Análisis costo-efectividad; y
- c) Análisis de costo de cumplimiento, que se focaliza en la evaluación de la implementación.

Según la información contenida en la página web Better Regulation de la Unión Europea, regularmente este instrumento se utiliza para una variedad de actos de autoridad (iniciativas legales, administrativas, políticas públicas, planes y programas de acción, etc.), y su uso implica la realización de actividades de simplificación legislativa, tales como codificación, consolidación y refundición, como veremos al revisar las experiencias comparadas.

1.3.4 Evaluación de la ley

La evaluación ex-post de la ley es un instrumento crucial y esencial del ciclo político regulatorio y persigue, de acuerdo a lo señalado en el documento sobre la materia de la OECD (2012), los siguientes objetivos:

- a) Determinar si el marco regulatorio vigente ha cumplido con los objetivos deseados;
- b) Determinar si la ley o la regulación fue suficientemente eficiente y eficaz en su implementación; y
- c) Determinar en qué medida los impactos esperados y no esperados de la intervención regulatoria se atendieron adecuadamente al concebir el instrumento regulatorio.

A partir de estos objetivos, podemos concluir que la revisión de los resultados de la intervención normativa debe encontrarse entre las funciones centrales de las instituciones regulatorias y es un elemento esencial de una legislación de alta calidad.

Según la doctrina los enfoques metodológicos de la evaluación ex-post cambian de acuerdo con el ámbito de política de que se trate, así como con relación a la capacidad técnica y la disponibilidad de datos.

Como se puede comprender, una evaluación ex-post sólida puede llevar a una mejor comprensión de las fallas de ciertas regulaciones, cuestión esencial tanto para la toma de decisiones de correcciones de depuración normativa como para la generación de nuevas regulaciones.

De este modo, y en el sentido que nos interesa a objeto de esta investigación, resulta relevante pues sirve de insumo o se sirve de las actividades de simplificación legislativa que pasaremos a analizar.

2. Técnicas de Simplificación Legislativa

En este apartado nos referiremos en particular a las técnicas utilizadas para llevar a cabo la simplificación legislativa, que como señaláramos están encaminadas a determinar el derecho vigente en un ordenamiento jurídico.

Estas técnicas son principalmente la reconocida derogación normativa, pero también las técnicas de codificación, refundición y consolidación que si bien son reconocidas por buena parte de la doctrina, conceptualmente presentan matices y elementos que incluso hacer que muchos autores las confundan entre sí.

A continuación las analizaremos.

2.1 Técnica de Derogación Normativa

Dado el desarrollo legislativo de los países, la propia contaminación que hemos descrito, hoy en día resulta poco frecuente que una nueva norma regule por primera vez una materia y no afecte a legislación anterior.

Efectivamente, la generación de una ley y su consiguiente incorporación al ordenamiento jurídico de un país, suele implicar la derogación total o parcial de otras leyes.

Sin embargo, en la práctica, se constata el uso deficiente de la técnica derogatoria, pues como dijimos rara vez el legislador se ocupa seriamente de determinar con claridad las normas que quedan derogadas en virtud de la nueva ley. Más bien, la derogación se entiende implícita (derogación tácita) o se recurre a cláusulas derogatorias genéricas (derogación orgánica) que finalmente no hacen más que trasladar el problema de determinación de sus efectos al intérprete u operador jurídico, quien se encuentra reiteradamente ante la presencia de un conjunto de normas válido, donde en algún momento determinado aparecen dos disposiciones incompatibles.

Como hemos anticipado, corresponde al legislador, durante la formación de la ley, decidir y especificar con precisión las normas que la nueva ley deroga.

Para estos efectos, a nuestro juicio, sólo la voluntad inequívoca manifestada por el legislador a través de una derogación expresa es claramente una técnica adecuada de derogación, y por tanto, de simplificación legislativa.

Al respecto, García Escudero (2011, p. 217 y 218) se pronuncia sobre el contenido de las disposiciones derogatorias, señalando que éstas deben ser expresas, precisas y exhaustivas, conteniendo una relación de las normas o partes de ellas que la nueva ley derogue, así como, en su caso, de las que mantiene en vigor; y que en ella no deberán incluirse derogaciones genéricas o indeterminadas.

Desde el punto de vista de la gestión de información legislativa el uso adecuado de estas reglas contribuye notablemente en un efectivo derecho a la información legislativa.

Podemos establecer entonces que las propias herramientas tecnológicas de gestión, que hemos analizado anteriormente, constituyen un apoyo para el legislador, es su tarea de identificar las normas a derogar, durante el proceso de formación de la ley. Veíamos, en este sentido, como la web semántica legislativa se erige como un instrumento apto para la revisión de la coherencia de un sistema legal.

2.2 Codificación, Refundición y Consolidación Normativa

Según señaláramos hay un conjunto de técnicas utilizadas para la simplificación legislativa, conocidas con la denominación de codificación, refundición y consolidación de los textos legislativos.

Debemos hacer presente sin embargo, que como podremos apreciar, la doctrina no está conteste en el ámbito y alcances de cada una de ellas, ni en cuanto a los elementos que las configuran, lo que puede deberse a los conceptos que se han acuñado históricamente, así como a la diversidad de su significado tanto en los sistemas de derecho anglosajón y continental.

Así por ejemplo, nos encontramos con autores como García Escudero (2011) que sólo reconocen la codificación y la refundición, sin mencionar la consolidación, señalando al respecto que *“la codificación es un procedimiento mediante el cual se derogan los actos que son objeto de codificación y se sustituyen por un texto único, sin que eso signifique la modificación del fondo de dichos actos. La refundición consiste en la adopción de un nuevo acto jurídico que integra, en un único texto, a la vez las modificaciones de fondo que introduce en un acto anterior y las disposiciones de este último que no cambian. El nuevo acto jurídico sustituye y deroga al acto anterior”* (p. 244).

En cambio, Martino (2009) siguiendo las definiciones de la Unión Europea distingue claramente estas tres técnicas.

Así también lo hace Crossland (2004, p. 485 a 498), quien señala que el programa de simplificación de las normas existente en la Unión Europea abarca las siguientes técnicas: 1) La codificación, que consiste en la integración en acto jurídico único de todas las disposiciones del acto básico y de sus modificaciones posteriores, suprimiendo disposiciones obsoletas y redundantes e introduciendo únicamente las modificaciones necesarias al proceso, sin introducir alteraciones en la sustancia del acto; 2) La refundición, que es el procedimiento que permite realizar cambios sustantivos durante la codificación; y 3) La consolidación, que reúne todas las disposiciones del acto básico y de sus sucesivas modificaciones, y que aunque tiene valor meramente informativo, no sólo resulta útil para aquellos que quieran tener una visión general de la legislación en su conjunto, sino que constituye un insumo para el proceso de codificación.

A continuación revisamos con más detalle cada una de ellas:

2.2.1 Codificación

El Glosario de la Unión Europea señala que la codificación constitutiva u oficial corresponde a la aprobación de un nuevo acto jurídico, publicado en el Diario Oficial, que integra y deroga los actos que son objeto de la codificación (actos básicos más actos de modificación) sin cambiar la sustancia de los mismos.

Según la misma fuente, la codificación puede ser:

- a) Vertical, en la cual el nuevo acto jurídico integra en uno solo el básico y aquellos que lo modifican; u

- b) Horizontal, según la cual nuevo acto jurídico integra en uno solo varios actos básicos paralelos, pero relativos a una misma materia, así como sus modificaciones.

Como vemos en la definición anterior, en la palabra codificación se quiere comprender una fijación amplia y en cierto modo completa, o casi completa, de las proposiciones jurídicas de un campo del derecho, mediante una regulación formulada por escrito.

De este modo, podemos decir que la codificación se asienta en los principios de unidad, de exclusividad y de sistematicidad.

La unidad consiste en que el código debe unificar todas las reglas concernientes a una determinada especialidad del derecho.

La exclusividad de un código importa el que al tiempo de su sanción debe contener todas las normas jurídicas existentes sobre la materia que constituye su objeto, por lo que debe ir acompañado de la derogación de todas aquellas disposiciones de la misma naturaleza, que han estado vigentes hasta entonces.

La sistematización por su parte, implica el ingrediente científico de los Códigos.

Las disposiciones deben ser presentadas en este Corpus de un modo orgánico, siguiendo un cuidadoso método que ubique en su justo lugar a cada institución jurídica y la enlace y relacione con los demás integrantes, permitiendo la mejor comprensión y conocimiento de sus principios.

En cuanto a su evolución histórica, se debe reconocer que los códigos existen desde la antigüedad, pero el significado de esta palabra ha variado según el transcurrir de los siglos.

Entre los romanos y en la edad media se llamaba “*codex*” a los grandes conjuntos de disposiciones legales agrupadas más o menos sistemáticamente en un solo cuerpo o libro. Un referente universal de éstos es el Código de Justiniano.

Posteriormente, la idea de codificación toma fuerza como la máxima solución en el siglo XIX y principios del XX, puesto que se asocian a él las ideas de ordenamiento sistemático del derecho legislativo, certeza y estabilidad de las reglas, y facilidad de acceso al conocimiento del derecho vigente.

Según Prieto Sanchis (2012) la codificación como concepto histórico presenta un significado mucho más denso y profundo, el código constituye la más acabada expresión jurídico positiva de todo un proyecto de transformación económica, social y política que bajo el sello de la razón dará vida al mundo contemporáneo, no ya una técnica legislativa, sino una política legislativa.

En esta época, las ventajas y desventajas de una codificación legislativa remontan al debate entre Thibault y Savigny en Alemania en 1814¹³, pues mientras el primero creía en la sistematización científica de normas unificadas, propiciándoles objetividad y claridad; el segundo se preocupaba por la paralización que los códigos podrían representar para la evolución del derecho.

¹³ Anton Friedrich Justus Thibaut publicó en 1814 el libro "Sobre la necesidad de un Derecho civil general para Alemania", donde defiende la elaboración e implantación a corto plazo de un Código para toda la nación alemana. Friedrich Karl von Savigny le respondería ese mismo año con un famoso texto titulado "De la vocación de nuestro tiempo para la legislación y la ciencia del Derecho", en donde afirma que no era sensato aplicar un mismo cuerpo para toda Alemania, pues la tradición jurídica nacional era demasiado endeble como para ser compatible con tal pretensión.

En nuestros días, si bien no se niega el valor positivo de la codificación como metodología de intervención sobre el derecho vigente, la mayoría argumenta que en la actualidad no existen las condiciones sociales y políticas que permitieron los grandes procesos de codificación de leyes realizados en el pasado.

En efecto, los cambios sociales y políticos han generado un sinnúmero de nuevas regulaciones que han dado origen a la sanción de leyes especiales para resolver temas específicos, erosionando los contenidos de los códigos clásicos.

No se puede pensar hoy razonablemente en la inmutabilidad sobre la base de la perfección legislativa, ni en conceptos como la omnicomprensión del derecho privado, ni puede desconocerse la multiplicación de derecho que hemos señalado como fenómeno creciente en estos últimos cincuenta años.

Ya lo decía Friedmann (1966), *“los cuerpos legislativos trabajan activamente en todas partes, flanqueados por una multiplicidad de organismos administrativos por un lado y por una diversidad de instituciones judiciales por el otro. Esto ha conducido a un papel más activo y creador de los instrumentos deliberadamente legislativos del Estado”*.

A estas consideraciones debe agregarse, más recientemente, la nueva dificultad surgida con la generación de “nuevos legisladores” de los que emanan nuevas normas con igual o superior jerarquía que las ya existentes en los derechos nacionales clásicos, y que afectan a estos a través de abrogaciones, modificaciones implícitas y no textuales, cuando no de superposiciones o contradicciones, repitiendo el esquema de confusión y desconocimiento del derecho vigente y reclamando a su vez tratamiento e intervención sobre los textos legislativos.

Es por ello que las expresiones reordenamiento legislativo o reordenamiento de las leyes aparecen hoy más ligadas al concepto de refundición que pasamos a analizar.

2.2.2 Refundición

El Glosario de la Unión Europea la define como la aprobación de un nuevo acto jurídico que, con ocasión de una nueva modificación introducida en un acto básico, al incorporar dicha modificación en el básico, lo deroga.

Contrariamente a la codificación, conlleva modificaciones de fondo.

La refundición de disposiciones legales y su resultado, los textos refundidos, ordenados, únicos o actualizados, constituyen un grado superior en la evolución de gestión de la información legislativa y un elemento significativo del derecho a la información de esta información.

Implican necesariamente un trabajo de actualización y sistematización de la normativa, interviniendo los textos para eliminar las disposiciones que han sido derogadas y para insertar las modificaciones, adiciones o sustituciones que han sufrido sus textos en virtud de normas modificatorias o derogatorias.

La denominación y alcances de esta técnica en los distintos ordenamientos es variada.

Por ejemplo, “texto único” es una denominación de uso común en Italia, en España y Chile “texto refundido”, en Argentina “texto ordenado”.

En Francia se sigue distinguiendo entre “Codificación en sentido estricto” cuando quieren referirse a la actividad de unificación y reforma sustancial de la legislación vigente y “Codificación formal” que consistiría en la puesta al día de una serie de textos legislativos en un solo documento

que los ensambla, y que responden a este concepto de refundición de la UE, y que denominan con la expresión “Codification a droit constant”.

En la práctica la técnica consiste en integrar en el acto de base todos los actos modificadores, habiéndose previamente procedido a un análisis crítico del texto, tanto desde el punto de vista de la coherencia interna del acto como desde el punto de vista interlingüístico. De este modo, se obtiene un documento que se lee más fácilmente.

Siguiendo a Brenna (2000), podemos individualizar tres operaciones involucradas en la actividad de refundición: la sistemática, la lingüística y la relacional. Las revisamos a continuación:

a) Refundición sistemática

Esta tarea comprende aspectos referidos a la estructura lógica de la norma y puede consistir en:

- i. Introducir eventuales nuevas agrupaciones o particiones de nivel superior al artículo (sección, capítulo, títulos, párrafos) según sea la multiplicidad de textos a coordinar y la complejidad y amplitud de la materia tratada.
- ii. Otorgar, si ello fuere necesario, una nueva ubicación y numeración a los artículos o incisos.
- iii. Modificar los eventuales reenvíos con relación a la sistemática del texto unificado.
- iv. Excluir del texto ordenado las normas intrusas eventualmente presentes en las leyes objeto de la consolidación e introducirlas en los textos a los que modifican en forma textual o no textual.
- v. Refundir disposiciones repetitivas o redundantes por tener igual valor normativo.

b) Refundición lingüística

Bajo esta tarea se comprenden aspectos morfológicos (relativos a la estructura de las palabras); sintácticos (relativos a la coordinación y unión de palabras para formar oraciones y expresar conceptos); y semánticos (relativos al significado de las palabras), que pueden consistir en:

- i. Corregir errores materiales de impresión e incorporar fe de erratas
- ii. Normalizar la grafía
- iii. Explicitar, donde corresponda, el significado de las siglas y definiciones empleadas en las leyes.
- iv. Normalizar la forma de redactar las citas.
- v. Eliminar las ambigüedades provenientes de un uso no apropiado de conjunciones o disyunciones.
- vi. Asegurar la homogeneidad terminológica del texto.

c) Refundición relacional y/o contextual

Se basa en las relaciones de las normas y puede consistir en:

- i. Actualizar el texto de las disposiciones de conformidad con las abrogaciones expresas o modificaciones textuales sobrevinientes
- ii. Eliminar, a partir de las interpretaciones jurisprudenciales, las disposiciones anteriores incompatibles o caducas.
- iii. Actualizar las denominaciones de los órganos e instituciones que han mutado en el tiempo.
- iv. Eliminar los textos de los artículos, incisos, o frases, palabras declaradas inconstitucionales por los órganos jurisdiccionales encargados del control constitucional.

- v. Reformular los enunciados normativos para adecuarlos a las sentencias interpretativas.
- vi. Reformular los enunciados normativos para adecuarlos a las disposiciones de las llamadas leyes aclaratorias o interpretativas posteriores.
- vii. Formular los enunciados por la mera exigencia del ordenamiento o por la explicitación de modificaciones realizadas en forma no textual.

Como se puede observar por la complejidad de las operaciones que comprende, la aplicación del método de refundición presenta dificultades importantes a sus autores, dado que exige una gran versación jurídica, un fino criterio y conocimientos que le permitan, por ejemplo, determinar con justeza cuando una disposición ha quedado derogada o abrogada por otra sancionada con posterioridad, como por ejemplo por incompatibilidad lógica entre las disposiciones de ambas.

Por esta razón entendemos, son tareas que deben ser afrontadas y/o encomendadas por el Estado, asumiendo la responsabilidad básica y sustancial de hacer efectivo el conocimiento del derecho vigente.

En este sentido, la diferencia entre código y texto refundido podría convertirse en casi imperceptible si la autoridad investida de la facultad de ordenar el texto es el Poder Ejecutivo y al mismo tiempo se le faculta para intervenir en la sustancia del texto de una norma vigente. Los términos serían casi sinónimos y podría decirse que, en este caso, los textos refundidos se convertirían en microcódigos o textos coordinados de legislación referida a ámbitos específicos o más restrictivos que los de las temáticas abarcadas por los grandes códigos clásicos. Así visto, la refundición obtenida sería el punto de partida necesario en el camino del perfeccionamiento sistemático, orgánico y sustancial del derecho y del acceso a su conocimiento cierto.

2.2.3 Consolidación

El Glosario de la Unión Europea la define como una simplificación puramente declaratoria y oficiosa de actos jurídicos. La inclusión de las distintas modificaciones en el acto básico no supone la aprobación de un nuevo acto. Se trata sencillamente de una clarificación que la Comisión lleva a cabo. El texto resultante no produce efectos jurídicos. En conclusión, su valor es puramente informativo, si se quiere persuasivo o demostrativo de cómo debería presentarse o redactarse, integrándose por tanto al texto original.

Esta técnica, que han denominado “*Consolidation*”, se ha desarrollado especialmente en los sistemas de derecho de los países pertenecientes al *Common Law*, y ha quedado al margen del movimiento de las grandes codificaciones, pero es practicado en todos los países, aún aquellos que como el nuestro poseen tradición codificadora.

En el Derecho Inglés las palabras “*Codification*” y la palabra “*Consolidation*” poseen significados netamente diferenciados.

Codification, de raro uso, es más de carácter general, e implicaría una reforma sustancial del derecho que comprende tanto el *Common Law* como el derecho consuetudinario. El término *Consolidation* en cambio, se refiere y aplica solo al *Statute Law*, al derecho legislativo y consistiría en la recopilación, coordinación y sistematización formal de las leyes vigentes sin efectuarles modificaciones sustanciales.

En definitiva, la finalidad perseguida por la aplicación de este método es la de lograr eliminar una cantidad de textos de leyes o de otras normas que poseen fuerza de ley, sobreabundantes y mal coordinadas entre sí, o en clara contradicción en sus contenidos, o superpuestas en el tiempo, sustituyéndolas por un único texto, sin introducir modificaciones sustanciales a la legislación.

TÍTULO 3

LA COMUNICACIÓN JURÍDICA

Al referirnos a la publicidad de las normas hicimos referencia a las problemáticas que ésta enfrenta hoy en día, y por tanto la necesidad de reconfigurar el paradigma actualmente vigente de la publicación formal, hacia un modelo comunicativo del derecho que se constituya en un eficaz método de publicidad y por tanto de conocimiento de las leyes.

Efectivamente, si entendemos que la comunicación es el enlace de muchas de las actividades humanas, y en la práctica es lo que pone en contacto a los objetos con las personas y a las personas entre sí, hablando científicamente, la interrelación se debe valorar en términos de un sistema de comunicación.

Así visto, el derecho constituye un subsistema especializado compuesto por fenómenos básicos comunicativos, pues su sentido es el de favorecer la comunicación y coordinación de acciones entre individuos y grupos extraños entre sí. La convivencia y la coexistencia son fenómenos comunicativos.

De este modo, el derecho se sirve de la comunicación y él mismo es comunicación.

Concretamente, refiriéndonos a la norma jurídica, a su naturaleza regulativa que produce una obligación de comportamiento ciudadano y una obligación al encargado de hacerla cumplir, así como a la previsión que exige una pretensión de validez para los casos comprendidos en su contenido, la norma, configura una serie de mensajes comunicativos.

Atendido lo anterior a continuación nos referiremos a la comunicación jurídica, tanto a su concepto y elementos configurativos, como a las tendencias en materia de lenguaje de las normas, ya que a nuestro juicio éste constituye el primer y principal medio de comunicación del derecho.

1. Concepto

Como hemos adelantado, para Oliver Lalana (2000), la publicidad del Derecho en el sentido de comunicación jurídica puede definirse como una situación objetiva de conocimiento de las normas jurídicas y de participación en su creación, aplicación y valoración, modalizada deónticamente y promovida mediante actividades concretas de los órganos creadores y aplicadores del Derecho.

Para el autor, caracterizan esta comunicación los siguientes elementos:

- a) Respeto la taxonomía semántica que refiere a la publicidad como actividad.
- b) Los requisitos son establecidos en términos de posibilidad, y no de realización efectiva. No se trata de obligar al ciudadano a participar o a informarse, sino de obligar al creador de Derecho a ofrecer una posibilidad de participación e información racionales.
- c) La situación objetiva de publicidad es sociológicamente mensurable a partir de las situaciones individuales de conocimiento de los textos jurídicos, elemento constitutivo de la cultura jurídica. Es decir, gracias a la investigación socio-jurídica es posible detectar, eliminar o gestionar las barreras comunicativas que existen en los procesos de información de los textos jurídicos.
- d) Permite asegurar la transformación de la publicidad de resultado en una publicidad de la justificación y de los argumentos, que aparece como condición necesaria para la participación, es decir, para la comunicación jurídica.
- e) La titularidad subjetiva la tiene el propio órgano creador y/o aplicador, quien es el encargado de realizar las actividades publicitarias.
- f) La referencia a las actividades concretas de los operadores jurídicos.

Lo importante, parece ser entonces optimizar las condiciones de comunicación que circundan las actividades concretas de los juristas en su relación con los ciudadanos (los "puntos de acceso").

Por nuestra parte observamos que se trata de una idea de comunicación de los textos jurídicos exclusivamente referida a los agentes normativos sin referencia y análisis del papel que juegan otros actores, como por ejemplo los medios de comunicación, los fenómenos de pluralismo jurídico y actualmente las TIC.

Para Krawietz (1998), el concepto de comunicación que se usa normalmente en la teoría general de las instituciones y sistemas sociales puede proveer una guía para la teoría jurídica de las normas.

De acuerdo con este concepto, la comunicación normativa consiste para este autor, en un proceso de selección en tres etapas o partes que unifican: la información, la emisión y la comprensión en una única entidad o unidad emergente.

Ninguno de los componentes de este proceso o sus productos existen por sí mismos. Sólo cuando su selectividad se vuelve coherente tiene lugar la comunicación jurídica.

Por nuestra parte, creemos que es preciso definir los elementos y componentes integran una comunicación normativa y las demandas institucionales y sistémicas que han de ser satisfechas para que una comunicación correcta y una transmisión satisfactoria de la información llegue a sus respectivos destinatarios.

Así entendido la comunicación jurídica, por tanto, será satisfactoria cuando el destinatario y receptor, desde su perspectiva, puede y le está permitido considerar la emisión de la información como comprendida y, por tanto, se ha situado en la posición de decidir si conformarse con las correspondientes normas o desviarse de ellas.

2. Elementos de la Comunicación Jurídica

Según establece la teoría general de la comunicación, el proceso comunicacional presupone tres elementos intrínsecos, a saber: Sujetos: emisor y receptor; Objeto: el mensaje; y Medio: el instrumento comunicador.

A ellos nos referimos a continuación:

2.1 Sujetos

Sociedad, individuo y comunicación son vocablos que se relacionan mutuamente, toda vez que es la comunicación la que crea sociedad y halla en ella su cohesión y la seguridad de su estabilidad. Por otro lado, ser persona es ser capaz de comunicarse.

Tratándose de la norma jurídica, ésta presupone una pluralidad de sujetos que entran en relación y actúan regulando las relaciones que éstos generan. Los conceptos de bilateralidad y de reciprocidad refuerzan la idea de que de las relaciones jurídicas surgen derechos y obligaciones correlativos, y que por tanto la dualidad emisor y receptor resulta sino más relevante.

En este orden de ideas se entiende que, respecto de las normas, los dos polos son activos, el sujeto técnico que otorga y/o gestiona la información y el sujeto que la recibe, al tiempo que es fuente de las mismas al recrear la norma emitida.

La norma se dirige al conjunto de los ciudadanos sometidos a su imperio, a los cuales manda, prohíbe o permite hacer algo, con las obligaciones y limitaciones pertinentes; y a los órganos del Estado, a los funcionarios y autoridades llamados a aplicar el contenido jurídico y a velar por su observancia. Esta característica de "universalidad" del mensaje, con respecto al receptor, constituye garantía del individuo frente al avance desmedido a veces de la legislación.

Además, también están presentes otros dos elementos, la objetividad y la abstracción, que muestran la omisión de mensajes personalistas y el plano secundario del sujeto que desempeña el papel de emisor del mensaje.

2.2 El Mensaje

El objeto de la comunicación lo constituyen las afirmaciones verdaderas o falsas hechas por el sujeto emisor a un individuo que las recibe, las deforma, las acepta, las rechaza o permanece insensible.

Sujeto y objeto no actúan absolutamente individualizados, en el encuentro el objeto modifica al sujeto y viceversa, interpretando muchas veces el mensaje intercambiado. De hecho, una parte importante de la práctica jurídica consiste en comprender los textos legales y en aplicarlos a situaciones concretas, por lo tanto se sostiene que el derecho no consiste sólo en lo que queda dicho, sino también en lo que se le presupone o está implícito en él, es decir en lo “no dicho”. El enunciado se esclarece recurriendo a lo que no está explícitamente formulado pero que de algún modo está exigido por la comprensión. En consecuencia, un problema crucial de esta comunicación es desentrañar lo “no dicho”.

Tratándose de la norma jurídica, lo que emite es un mensaje estabilizador de la vida social, captador de las relaciones intersubjetivas, pretendiendo una cierta estandarización de la conducta social, entretejiendo una transacción entre valores colectivos e individuales.

En la proporción en que la sociedad pluraliza las acciones individuales, las enriquece y las coordina, los hechos jurídicos normativizados hacen real la acción. A su vez, el receptor humano tiene unas capacidades limitadas para procesar información, con el fin de comprender la complejidad de la realidad jurídica, y tal como advertimos preliminarmente, sólo si hay conocimiento de la realidad hay comunicación.

2.3 Medio o canal de comunicación

El medio tiene una función mediadora de interacción al servir de canal transmisor, al menos potencialmente.

El tratamiento diferenciado de la información de las normas jurídicas trae consigo la correspondiente especialización de medios comunicativos, distintivos de alguno de los cauces interactivos en la sociedad.

A partir de esa especialización la información pública llega a organizarse institucionalmente, legitimándose un procedimiento sistemático de adquirir, procesar y distribuir los datos que diseñan la norma. Nace así un sistema de comunicación identificable porque gozará de unas características distintivas, más o menos formalizadas según la complejidad que alcance el uso de la información en la colectividad.

Por todo esto, las técnicas publicistas han de actualizarse ampliando las conductas de expresión y aumentando su riqueza formal, valiéndose de todo tipo de combinaciones; adaptando los instrumentos que se han ido creando a las exigencias del lenguaje humano y diversificando los contenidos informativos según los receptores y las técnicas usadas casuísticamente.

Como hemos señalado el primer y principal medio de comunicación del derecho es el lenguaje, pues el derecho es lenguaje, se construye a partir de él. El sistema normativo constituye un sistema institucionalizado de argumentación pública, lo cual implica una experiencia básicamente comunicativa, que pone de relieve la importancia de los códigos lingüísticos en que se expresan sus operadores. La legislación por su parte, se halla en el centro de dicha estructura comunicativa básica, y por tanto el adecuado manejo de los códigos lingüísticos del derecho resulta crucial.

Por lo anterior, este diálogo, coordinación o convivencia social lleva implícita la exigencia de un lenguaje legal adecuado.

En este orden de ideas el derecho debe expresarse con un lenguaje jurídico claro, asequible y conciso, que enlace fondo y forma, como medio para otorgar un efectivo conocimiento del derecho, dinamizar y posibilitar la realización de la justicia, y a nuestro juicio, especialmente para garantizar el derecho a la información legislativa.

Los medios o instrumentos de comunicación que analizamos a continuación se orientan bajo estos objetivos.

3. Medios o instrumentos de comunicación jurídica

3.1 El lenguaje ciudadano de la ley

Para no pocos autores, la legitimación del derecho en un sistema democrático, depende de que las normas sean comprendidas por los aplicadores y operadores de las normas (jueces, abogados, fiscalizadores, etc.), pues son estos intérpretes autorizados quienes tienen el deber y el poder efectivo de hacer que una decisión legislativa se vuelva realmente derecho.

De este modo, para estas corrientes, resulta racional perfeccionar todo lo posible la utilización adecuada de los códigos propios del círculo institucional al cual las normas están dirigidas.

Como sostiene Wróblewsky, citado por Sarlo (2011) el lenguaje legal *“no tiene peculiaridades sintácticas, pero tiene algunas características semánticas debidas a la influencia del legislador al formar significados de algunos términos que utiliza (...y ...) hay también peculiaridades pragmáticas de este lenguaje porque es usado principalmente en el discurso legal y no en la comunicación diaria”* (p. 126).

Por mucho tiempo estas peculiaridades o dimensiones constituyeron el núcleo central de la técnica legislativa que como vimos se ocupa, entre otras cosas, de la redacción de los textos legislativos.

Sin embargo, y tal como hemos venido sosteniendo en esta investigación, la propia ciencia jurídica también reconoce e insiste, cada día con mayor fuerza, en la necesidad de que los textos legales sean comprendidos por los ciudadanos.

Esta tarea se considera crucial no sólo para mejorar la inteligibilidad de los textos normativos, sino también para permitir un mejor aprovechamiento de los recursos informáticos que dependen de cierto grado de normalización lingüística para poder operar con seguridad.

Efectivamente, si el lenguaje jurídico y el entramado entre las leyes son difíciles de comprender por los no especialistas, existe un alto riesgo que los ciudadanos no puedan percibir el valor de ellas. Lo anterior fundado principalmente no sólo en el innegable impacto que tiene este entendimiento para ejercer adecuadamente, en la forma y ante quien corresponde, los derechos y cumplir las obligaciones impuestas, sino porque ello también incrementa la confianza en las instituciones y en muchos casos consecuentemente la participación de los ciudadanos en la vida social.

Ahora bien, la fundamentación esgrimida por algunos de que no es posible lograr que el ordenamiento y cada una de sus normas sean entendidas por la mayoría de los ciudadanos, no permite concluir que se debe sacrificar ese objetivo en beneficio de un lenguaje más experto.

El lenguaje jurídico requiere asumir el valor comunicativo y democrático del lenguaje común, aunque aquello pueda hacerlo menos elegante.

De esto modo, veremos cómo además de la claridad del lenguaje, del conocimiento y de su comprensión, una nueva ley puede exigir divulgación a través de medios sensoriales y explicación a los ciudadanos.

Bajo las premisas anteriores resultan relevantes las iniciativas de buenas prácticas referidas a Lenguaje Ciudadano de la ley, denominadas también “*plain language*” en países como Suecia, Australia, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos, y “Lenguaje Llano” en España.

En términos generales la propuesta es expresar simple, clara y directamente la información que los lectores (servidores públicos y ciudadanos) necesitan conocer.

La primera iniciativa para usar un lenguaje sencillo y claro, surgió en 1974 y consistió en organizar y sistematizar el lenguaje de las leyes emitidas por el Ministerio de Justicia de Suecia.

Más tarde, esta práctica se extendió a las demás agencias del gobierno, a la academia y a la iniciativa privada, contando hoy en día con una agencia, *Language Council of Sweden*, dedicada a este propósito y con diversas normas que se pueden revisar en página web que regulan el uso del lenguaje claro en las leyes.

En Australia, por su parte, la simplificación de leyes, actas constitucionales y formularios administrativos comenzó con el apoyo de los gobiernos estatales y del Procurador General de Justicia.

En 1987 el Gobierno Estatal de Victoria elaboró un manual y estableció una unidad encargada de revisar y reescribir los formularios y documentos ya existentes.

A mediados de los noventa, a través de la Oficina del Consejo Parlamentario se desarrollaron dos grandes proyectos para simplificar las leyes que emite el Gobierno Australiano: El Programa de Simplificación de Leyes Corporativas y el Proyecto para Mejorar las Leyes Fiscales, que pueden ser revisados en la página de *Office of Parliamentary Counsel* (OPC).

En este mismo país, se está implementando un test de legibilidad y comprensión de los textos por sus destinatarios que pretenden mejorar su claridad, otorgando

una redacción sencilla, precisa y adecuada a los potenciales usuarios del texto normativo.

En 1979, el Reino Unido inició una campaña, *Plain English Campaign*, para combatir el lenguaje rebuscado, percibido como confuso y tedioso.

En ese marco desarrolló un proyecto que incluyó una política para reescribir formatos y cursos dirigidos para abogados acerca de diseño y desarrollo de documentos legales, impartidos por una Unidad del Servicio Civil.

El proyecto para reescribir la legislación de impuestos es uno de los más significativos. Hoy este proyecto se ha extendido a las demás leyes fiscales. Sus detalles se encuentran en la respectiva página web.

Existen también consultoras privadas que dan entrenamiento, escriben y editan documentos gubernamentales y del sector privado, tales como *Plain Language Commission*.

En USA, en 1998, la Presidencia de la época, hizo obligatorio el uso de un lenguaje claro en cartas, formatos, avisos e instructivos, especialmente los dirigidos a los ciudadanos para transmitir mensajes de las actividades gubernamentales y de los servicios a la ciudadanía.

En el año 2010, el actual presidente Barack Obama, dictó la *Plain Writing Act*, que exige a las agencias usar un lenguaje que el público pueda entender y usar en sus comunicaciones con los ciudadanos.

El reglamento de ejecución de la ley, denominado *Improving Regulation and Regulatory Review* (2011) es más específico y señala que el Sistema legal debe asegurar que las regulaciones sean accesibles, consistentes, escritas en lenguaje claro y fácil de entender.

En el sitio web *Plain Language* se pueden encontrar guías y manuales sobre la materia.

En España, si bien a partir de 1980, algunas universidades comenzaron a recomendar al gobierno la incorporación de trabajos para simplificar el lenguaje,

no fue sino hasta el año 2003, en que el Ministerio de Justicia dispuso la creación de una Comisión de Estudio con el encargo de elaborar, en el plazo de cuatro meses, un informe que sirviera para promover un proceso de renovación y modernización del lenguaje utilizado por el conjunto de los operadores jurídicos y por el propio legislador. Esta Comisión nunca llegó a constituirse.

Posteriormente por acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2009 se dictó la Resolución 1522, publicada el 01 de febrero de 2010, que creó la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico con el objetivo de elaborar un informe que permitiera la modernización del lenguaje jurídico.

El Informe de esta Comisión (2011), contiene entre sus recomendaciones más relevantes una destinada a la creación de la "Comisión para la Claridad del Lenguaje Jurídico". Sin embargo, no hay información que esta Comisión se haya constituido.

En el ámbito privado Clarity es una organización internacional que promueve el lenguaje legal claro. Esta última trabaja con un grupo de abogados para promover el lenguaje legal sencillo y se ha convertido en un movimiento internacional con presencia en varios países. Se puede acceder a mayor información sobre sus objetivos y actividades en la respectiva página web.

En materia de reelaboración de la información legislativa para su comunicación a los ciudadanos, es interesante destacar algunas tendencias e iniciativas, como por ejemplo la desarrollada en Chile por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, a través de su Programa Ley Fácil, que se analizará con más detalle más adelante.

También la desarrollada en Uruguay por la Dirección de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), denominada Programa Lenguaje Ciudadano, que bajo el amparo de las buenas prácticas, propone este lenguaje para la traducción a un lenguaje llano y simple de las normas.

Como vemos, el principal propósito de estas iniciativas es difundir los mensajes normativos en el marco de una estrategia de comunicación eficaz, concebida para lograr una conexión verdadera con la gente, mediante el uso de recursos que faciliten la creación de un vínculo de empatía e interés con los contenidos que se transmiten.

Para este efecto, como veremos, se utilizan distintos formatos, tales como guías, folletos, audios, radioteatros, etc.

3.2 Visualizaciones legales

Durante décadas, las palabras fueron y han sido la forma de comunicación del derecho. El verbo centrismo constituye un paradigma bastante arraigado.

Sin embargo, hoy en día, están surgiendo otros medios.

Si como hemos insistido, el reto del derecho a la información legislativa es la comprensión de los contenidos de los textos legales por sus destinatarios, entonces habrá que preguntarse por qué no utilizar también la comunicación visual que hoy captura tantos adeptos en el mundo entero.

Hay una creciente literatura sobre el estilo y tipografía de documentos jurídicos, sin embargo, el uso de elementos visuales y no textuales hasta ahora es muy poco extendido.

Las imágenes no parecen ser suficientemente "legales" o confiables aún para los usuarios de los servicios jurídicos.

No obstante lo anterior, existe abundante literatura y experiencias en los países anglófonos que se refieren a estos desarrollos como *"Visual Law"*.

El diseño y las visualizaciones legales constituyen algunos de los avances para el cambio del paradigma en esta materia. Caracterizan estas visualizaciones el uso de imágenes, iconos, tablas, mapas y gráficos para representar el texto.

Las visualizaciones buscan organizar y mostrar la información de una manera que maximiza su claridad y comprensibilidad. Para estos efectos se centran en las necesidades de los usuarios y el contexto en el que tienen que encontrar y aplicar la información, y de este modo ayuda en la navegación del texto, la apertura de su significado y el reforzamiento del mensaje.

Dentro de las posibilidades que encontramos hoy en día y sólo por mencionar algunas, la visualización se utiliza para: representaciones formales de los textos legales, como base para la toma automática de decisiones legales en que personajes guían al público en el uso de los servicios de gobierno con el fin de mejorar la experiencia de uso de esos servicios, ilustraciones gráficas del contenido de la ley como un medio para la comprensión multicultural en diferentes idiomas.

El diseño de información comprende además de la visualización, otras cuestiones relevantes a tener en cuenta además del texto legal, tales como el idioma, tipografía, colores, orden, espacio, etc.

En materia de experiencias desarrolladas en este ámbito, un ejemplo convincente de visualización de las normas jurídicas es "*Vendor Power!*", un programa del Centro de Pedagogía Urbana (CUP) de Nueva York, que consiste en una guía visual que presenta información de los derechos y obligaciones claves de los vendedores ambulantes, con frases cortas en los cinco idiomas más utilizados por estos vendedores, junto con diagramas que ilustran los derechos de los vendedores y las normas que son más comúnmente infringidas.

Se pueden observar y revisar estas experiencias en la página web del CUP.

También destacamos la experiencia del gobierno de Canadá, que en 2000, reconociendo la necesidad de generar nuevas formas de mejorar el acceso del público a la ley, encargó un estudio denominado "Libro Blanco" que propuso un nuevo formato para la legislación: "New Format For Canadian Legislation".

El autor, el diseñador de comunicación David Berman, introdujo métodos de diseño gráfico y la idea de usar diagramas para ayudar a describir las leyes.

Debemos también destacar, que no sólo los diseñadores han aplicado su talento a la información jurídica, algunos abogados como Susanne Hoogwater de *Legal Visuals*, Olivia Zarcate de *Imagidroit* y Margaret Hagan con *Open Law Lab* también han incursionado con éxito en esta ideas, convirtiéndose ellas mismas en diseñadoras. Algunos de sus resultados se pueden encontrar en las respectivas páginas web.

En el mundo digital, desde sus inicios las licencias *Creative Commons* referidas a la propiedad intelectual, utilizan iconos simples y reconocibles que se puede hacer clic en para mostrar una versión en lenguaje llano del texto pertinente. Si se requiere información adicional, el texto completo también está disponible y sólo un clic de distancia, para distintos niveles de usuario.

En los Estados Unidos, *The State Decoded* (códigos estatales para seres humanos) es una plataforma que pretendió desarrollar nuevas formas de mostrar los Códigos de los Estados, las decisiones judiciales, e información de seguimiento legislativo. Con tipografía, definiciones de términos legales y otros medios, este proyecto tiene como objetivo hacer que la ley sea más fácil de entender.

En Europa Central por su parte, la visualización de información legal se ha convertido en un campo de investigación. La pionera, Colette Brunschwig, de la Universidad de Zurich, defendió su tesis doctoral sobre este tema en 2001, y ha publicado ampliamente sobre estos temas. Sus publicaciones sobre la materia pueden ser revisadas en su propia página web.

Ella viene sosteniendo últimamente que la ley no debe ser sólo verbal o visual en el siglo XXI, sino que incluso nuestras sociedades deben avanzar hacia lo que denomina la “*Multisensorial Law*”. Se refiere con ello a la utilización de medios digitales sensoriales en la comunicación jurídica.

Es probable que estos desarrollos, tan lejos de la realidad iberoamericana, cambien completamente los modelos de servicios legales en un futuro, nuestra esperanza es que ese cambio redunde eficazmente en un mayor conocimiento y comprensión de las normas legales por los ciudadanos.

CAPITULO IV

SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA EN LA EXPERIENCIA COMPARADA

Tal como hemos señalado en capítulos anteriores el derecho a la información tiene un largo desarrollo en el continente europeo y más recientemente en el continente americano, siendo formalmente reconocido como derecho humano fundamental en 1948.

Tratándose en específico del derecho a la información legislativa, disposiciones dispersas, de diversos rangos y jerarquía normativa con respecto tanto al reconocimiento del derecho, así como distintos niveles de desarrollo de los mecanismos de publicidad de las leyes, de simplificación legislativa y de comunicación jurídica se pueden observar en los distintos regímenes comparados.

En este capítulo se revisan, en los ámbitos señalados, las experiencias, que de acuerdo a los estándares internacionales revisados anteriormente, destacan en materia de gestión de información legislativa, dentro de los países europeos y latinoamericanos recopilados a objeto de esta investigación.

A partir de esta revisión observaremos, que la configuración e implementación del derecho ha resultado más compleja en los países latinoamericanos investigados, los que evidencian un lento desarrollo en estos ámbitos.

El último título del capítulo se dedica a revisar el desarrollo y estado del derecho a la información legislativa en Chile.

TÍTULO 1

DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA EN LA EXPERIENCIA COMPARADA

En este título se analizará la regulación y experiencias correspondientes a la Unión Europea, España y Francia, en Europa, y a Brasil y los Estados Unidos Mexicanos, en Latinoamérica.

Respecto de cada uno de ellos se revisará el estado de desarrollo en los siguientes ámbitos:

a) Regulación del derecho a la información legislativa

Referencias de la normativa referida al derecho a la información y derecho de acceso a la información, y análisis de la regulación de la publicidad de las normas, describiendo los principios constitucionales y legales que los informan (seguridad jurídica, publicidad, presunción de conocimiento) y las normas que los exigen.

b) Mecanismos de publicidad de las normas.

Descripción de los medios y formatos a través de cuales se lleva a cabo la publicidad. Al efecto se analizan las publicaciones oficiales y/o portales públicos abiertos que llevan a cabo esta función.

c) Simplificación legislativa.

Descripción de las experiencias desarrolladas en materia de derogación, codificación, refundición y/o consolidación normativa, detallando las herramientas utilizadas.

d) Comunicación jurídica.

Descripción de las experiencias desarrolladas en orden a difundir y comunicar las normas legales, y los mecanismos e instrumentos utilizados.

EUROPA

1. UNIÓN EUROPEA

1.1 Reconocimiento del Derecho a la Información Legislativa

Como adelantamos anteriormente, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) reconoce en su artículo 11 el derecho a la información y luego en su artículo 42 asegura el derecho fundamental de acceso a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión todos los ciudadanos de la misma.

El artículo 42 de la Carta señala:

“Derecho de acceso a los documentos

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión”.

Ahora bien, en materia de información legislativa, encontramos específicamente reconocida la publicidad normativa en el artículo 297 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que establece:

“(L)os actos legislativos, los reglamentos y directivas que tengan por destinatarios a todos los Estados miembros, así como las decisiones que no indiquen destinatario, deben publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), y entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación”.

Según Mejía Herrera (2012), en el ordenamiento jurídico comunitario, esta norma constituye la primera formulación tácita del principio de seguridad jurídica.

Así lo reconoce el TJUE, en la sentencia *Skoma-Lux sro contra Celní ředitelství Olomouc* (C-161/06) cuando declara que:

“(E)l imperativo de seguridad jurídica exige que toda normativa comunitaria permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone, algo que sólo puede garantizarse mediante la debida publicación de dicha normativa” (considerando 38).

Mejía Herrera (2012) establece que sobre el tema del principio de publicidad el TJUE se ha pronunciado señalando reiteradamente que: *“En efecto, un principio fundamental del ordenamiento jurídico comunitario exige que un acto que emana de los poderes públicos no sea oponible a los justiciables antes de que éstos tengan la posibilidad de conocerlo”* (p. 18 y 19).

En la misma sentencia *Skoma-Lux sro contra Celní ředitelství Olomouc* (C-161/06), el propio TJUE señaló:

“Los actos jurídicos de la Unión no son oponibles a los particulares si no han sido debidamente publicados en el Diario Oficial” (considerando 38).

También en la sentencia *Friedrich Binder GmbH & Co. KG contra Hauptzollamt Bad Reichenhall* (C-161/88) y en jurisprudencia reiterada posterior estableció que:

“(U)na vez realizada la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, las disposiciones comunitarias publicadas constituyen, el único Derecho positivo en la materia, cuyo conocimiento se presume” (considerando 19).

De esta manera queda asegurada una presunción de derecho sobre el conocimiento del derecho comunitario positivo, por lo tanto, ningún destinatario de las normas comunitarias puede alegar ignorancia de las mismas como causa de justificación de su incumplimiento una vez iniciada su vigencia.

Según el mismo TJUE la falta de publicación de los actos normativos de las instituciones comunitarias, en los casos que el mismo ordenamiento exige tal requisito, sólo perjudica su aplicabilidad o eficacia y no su validez. Así aparece establecido en su sentencia República Portuguesa contra Consejo de la Unión Europea (C-149/96).

“(A) este respecto, basta con declarar que la publicación tardía de un acto comunitario en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas no influye en la validez de dicho acto” (Considerando 54).

Y también como veremos en la sentencia Gottfried Heinrich C345/06, de 10 de marzo de 2009, respecto del anexo no publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de un reglamento comunitario, en que el TJUE señaló que:

“El Reglamento (CE) nº 622/2003 de la Comisión, de 4 de abril de 2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 68/2004 de la Comisión, de 15 de enero de 2004, carece de fuerza vinculante en la medida en que pretende imponer obligaciones a los particulares” (Parte resolutive).

En el caso, el tribunal cuestiona la declaración de secreto establecida para las medidas de aplicación en las normas de seguridad de la aviación civil en la Unión Europea, pues afectarían el principio de seguridad jurídica, al señalar expresamente que:

“En particular, el principio de seguridad jurídica exige que una normativa comunitaria permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone. En efecto, los justiciables deben poder conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones, y adoptar las medidas oportunas en consecuencia” (Considerando 54).

Lo anterior porque el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 2320/2002, de 16 de diciembre de 2002, por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil, dispone que las medidas de aplicación adoptadas por la Comisión se mantendrán secretas y no serán publicadas cuando se refieran a criterios de eficacia y pruebas de aceptación de equipos, a procedimientos detallados que contengan información delicada o a criterios detallados para la exención de las medidas de seguridad.

El artículo 3 del Reglamento (CE) n° 622/2003, recogiendo lo establecido por ese reglamento, dispuso que las medidas de aplicación establecidas en su propio anexo fueran secretas y no se publicaran y solo se pusieran a disposición de las personas debidamente autorizadas por los Estados miembros o la Comisión. En posteriores versiones modificadas del Reglamento (CE) 622/2003 mantuvo ese secreto.

Sin embargo, meses antes de la sentencia y con el fin de elevar el grado de transparencia de las medidas de aplicación adoptadas hasta esa fecha la Comisión revisó las medidas contenidas en el anexo del Reglamento (CE) n° 622/2003, a la luz de los criterios fijados en el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 2320/2002 y determinó mediante el Reglamento (CE) 820/2008, de 8 de agosto de 2008, que muchas de estas medidas no necesitaban mantenerse en secreto y, por tanto, debían publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).

1.2 Mecanismos de publicación de las normas

En Europa existe tanto el Diario Oficial de la Unión Europea como el Portal EUR-Lex que, como veremos, constituye el principal medio de almacenamiento y difusión en formato electrónico de publicación oficial de la ley.

1.2.1 Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)

El DOUE fue creado mediante Decisión del Consejo del 15 de septiembre de 1958 con el nombre Diario Oficial de las Comunidades Europeas, y tiene su antecedente inmediato en el "*Journal Officiel de la Communauté Européenne du Charbon e de l'Àcier*" (Diario Oficial de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero), que se publicó desde diciembre de 1952.

En el año 2003, con el Tratado de Niza, adquiere la nueva denominación de Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).

Desde enero de 1968 el DOUE se ha publicado principalmente en dos series separadas: Serie L (Legislación) y Serie C (Comunicación). Esta última para los tratados y las noticias y comunicaciones de la UE.

Los servicios del DOUE están disponibles las 24 horas del día y normalmente se publica todos los días de martes a sábado, en todas las lenguas oficiales (de los cuales hay actualmente 24) de los Estados miembros de la UE.

La legislación entra en vigor en la fecha en que es traducida y publicada en la edición especial.

Desde 1998, el Diario Oficial ha estado disponible en línea a través del Servicio EUR-Lex, que es la fuente principal de información comunitaria, y a la que nos referiremos a continuación.

Según lo dispuesto en el Reglamento (UE) Nº 216/2013, de 07 de marzo 2013, del Consejo de Europa, a partir del 1º de julio de 2013, sólo el Diario Oficial publicado en forma electrónica (en lo sucesivo, “la edición electrónica del Diario Oficial”) será auténtico y tendrá efectos jurídicos.

En efecto, el 4 de abril de 2011, la Comisión Europea presentó la propuesta de Reglamento del Consejo sobre la publicación electrónica del Diario Oficial de la Unión Europea COM/2011/016, que dos años después dio lugar a la adopción de la publicación electrónica del DOUE.

Las disposiciones de este Reglamento son relativamente simples y directas, dejando los detalles técnicos para la implementación.

Su artículo 1º establece que el Diario Oficial se publicará en formato electrónico, el que será auténtico y producirá efectos jurídicos.

El método de autenticación se establece en el artículo 2 y señala que es una firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y creada con un dispositivo de creación de firma segura, de acuerdo con la Directiva 1999/93/CE en que se establece el marco comunitario para la firma electrónica.

El certificado reconocido y sus renovaciones se publican en el sitio web EUR-Lex con el fin de hacer posible al público verificar la firma electrónica avanzada y el carácter auténtico de la edición electrónica del Diario Oficial.

Por otra parte, establece que la edición electrónica debe mostrar información sobre su fecha de publicación y encontrarse accesible en el sitio web EUR-Lex de forma gratuita, en un formato no obsoleto y por tiempo ilimitado.

El artículo 3º regula un procedimiento específico en caso de que no sea posible publicar la versión auténtica del Diario Oficial por razones técnicas.

En tales casos, sólo la edición impresa de esta publicación será auténtica y producirá efectos jurídicos.

Para estos diarios oficiales, la versión electrónica correspondiente se pondrá a disposición del público en el sitio web EUR-Lex sólo con fines de información, con una nota específica a tal efecto.

Por último, el artículo 4º del Reglamento define las responsabilidades de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (OPUE), en el marco de las funciones establecidas por la Decisión 2009/496/CE, relativa a su organización y al funcionamiento, en términos de:

- a) publicación y garantía de autenticidad de la documentación;
- b) aplicación, gestión, mantenimiento y actualización de los sistemas informáticos;
- c) aplicación y ampliación de los equipos técnicos; y
- d) normas de seguridad y acceso, así como de preservación digital.

Bajo este marco, y aprovechando al máximo las TIC, la OPUE ha llevado a cabo un programa de transformación digital en los últimos cinco años, con el objeto de permitir el acceso común, flexible y rápido a los contenidos y metadatos de la documentación de la UE.

Para ello desarrolló e implementó una arquitectura basada en estándares abiertos, que ha dado lugar a la generación de un repositorio común, denominado CELLAR, que utiliza estándares abiertos y tecnológicas semánticas que aseguran el acceso, la preservación y reutilización de la información.

Según cifras de EUR-LEX, a fines de 2014 este repositorio almacenaba más de 7,7 millones de documentos.

A partir de ellos el objetivo es generar posibilidades de búsquedas semánticas integradas y soluciones innovadoras, con todas las ventajas prometidas por la web semántica y que analizamos en el capítulo anterior.

Según lo señalado por Reicherts (2014), para el desarrollo del programa, la OPUE ha adoptado estándares tales como METS (metadatos de codificación y transmisión estándar) para la fecha de la ingestión, las definiciones de metadatos Dublin Core para núcleo, FRBR (Requisitos Funcionales de los Registros Bibliográficos) para el modelado de datos, ontologías y RDF (Resource Description Framework) para exponer los metadatos en Linked Open Data en la Web.

Bajo este mismo marco reglamentario, la OPUE puso en marcha la infraestructura de firma electrónica de conformidad con la Directiva 1999/93/CE, para garantizar la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la publicación del DOUE.

Esta consta de:

- a) Una infraestructura de clave pública, lo que permite a los usuarios acceder al plataforma de autenticación;
- b) Una plataforma para la firma, lo que permite una firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y creada con un dispositivo de creación de firma segura; y
- c) Una plataforma de verificación (CheckLex), que permite a los usuarios verificar la firma electrónica y el carácter auténtico del DOUE.

Si la verificación tiene éxito, los usuarios podrán estar seguros que la edición electrónica es auténtica y que no ha cambiado desde la fecha de su firma.

1.2.2 Portal EUR-Lex

En Europa es imposible hablar de acceso a la información legislativa sin referirse a EUR-Lex, que como señalamos constituye el principal medio de difusión del formato electrónico de la publicación oficial de la ley, pues en él se publica el DOUE auténtico, y también es la principal fuente de información comunitaria.

Según cifras oficiales de la OPUE, durante 2014 EUR-Lex registró más de 70 millones de visitas.

Además del DOUE, EUR-Lex proporciona acceso libre, en las 24 lenguas oficiales de la UE, a:

- a) Derecho de la UE (Tratados de la UE, directivas, reglamentos, decisiones, legislación consolidada, etc.);
- b) Actos legislativos preparatorios (proyectos de ley, informes, libros verdes, libros blancos, etc.);
- c) Jurisprudencia de la UE (sentencias, dictámenes, etc.);
- d) Acuerdos internacionales;
- e) Documentos de la Organización Europea de Libre Comercio;
- f) Otros documentos públicos, tales como procedimientos legislativos y resúmenes de la legislación.

El repositorio de EUR-Lex se actualiza diariamente y dispone de una variedad de metadata especializada.

El portal contiene datos abiertos enlazados (open linked data) y tiene carácter gratuito.

En virtud de lo anterior, los usuarios pueden exportar fácilmente con metadatos en varios formatos (CSV, TSV, Excel, XML o PDF) y por

supuesto reutilizarlos. Sin embargo, hay límites a la importación, 50 elementos para usuarios registrados y 10 para los que no lo están.

También ofrece la posibilidad de activar los servicios web y el acceso a los datos en bloque e incluso si se es un usuario registrado se le informa cuando se cargan nuevos datos.

Entre los servicios de EUR-Lex, disponibles en línea, destacamos además:

- a) EuroVoc, el tesoro multilingüe y multidisciplinario de la UE que contiene palabras claves organizadas en 21 campos temáticos y 127 subcampos, que sirven para describir el contenido de los documentos almacenados;
- b) Repertorios de legislación;
- c) Síntesis de la legislación, que corresponde a un servicio de difusión; y
- d) El Portal Open Data de la UE.

1.3 Simplificación Legislativa

Esta técnica ha sido promovida profusamente en el ámbito de la Unión Europea, pues el objetivo de crear un mercado único generó una oleada de legislación que inevitablemente culminó generando espacios de duplicación, sobreposición e inconsistencia legislativa.

De este modo, el trabajo de simplificación legislativa pasó a considerarse un objetivo prioritario para garantizar la transparencia y la eficacia necesarias en las acciones de la Comunidad y en mayo de 1996 se puso en marcha el programa piloto SLIM (Simplificación de la Legislación en el Mercado Interior), y posteriormente, tal como señalamos anteriormente, el Libro Blanco sobre la Gobernanza (2001) propuso lanzar un programa de simplificación de la legislación comunitaria.

Finalmente, el programa de acción fue adoptado, según también revisamos por el Acuerdo Interinstitucional para Legislar Mejor (2003). En él se encuentra el título Simplificación y Reducción del Volumen de la Legislación, que señala lo siguiente:

“Simplificación y reducción del volumen de la legislación

35. Con el fin de facilitar la aplicación y mejorar la legibilidad de la legislación comunitaria, las tres Instituciones acuerdan iniciar, por una parte, una actualización y una reducción de su volumen y, por otra, una importante simplificación de la legislación existente. Se basarán al efecto en el programa plurianual de la Comisión.

La actualización y la reducción del volumen de la legislación se efectuarán, en particular, mediante la derogación de los actos que ya no se aplican y la codificación o refundición de los demás.

La simplificación legislativa está destinada a mejorar y adaptar la legislación modificando o sustituyendo los actos y disposiciones demasiado farragosos y demasiado complejos con vistas a su aplicación. Esta acción se efectuará mediante la refundición de los actos existentes o por medio de nuevas propuestas legislativas, manteniendo la sustancia de las políticas comunitarias. En este marco, la Comisión seleccionará los ámbitos del Derecho actual que puedan ser objeto de simplificación sobre la base de unos criterios definidos previa consulta a la autoridad legislativa.

36. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente Acuerdo, el Parlamento Europeo y el Consejo, a quienes corresponde como autoridad legislativa la aprobación final de las propuestas de actos simplificados, deberán, por su parte, modificar sus métodos de trabajo, instaurando, por ejemplo, estructuras ad hoc específicamente encargadas de la simplificación legislativa” (numerales 35 y 36).

Posteriormente, intentando acelerar el cumplimiento de este objetivo comunitario, la Comisión adoptó el Programa de Normativa Inteligente (2010), que pretende integrar aún más estas tareas en la cultura de trabajo de la Comisión.

Para su logro, en la comunicación del programa COM/2010/0543, la propia Comisión identificó los siguientes elementos claves:

- a) La normativa inteligente refiere al conjunto del ciclo político, desde la concepción de un acto legislativo hasta la aplicación, el cumplimiento, la evaluación y la revisión;
- b) Debe seguir siendo una responsabilidad compartida de las instituciones europeas y los Estados miembros y por tanto debe formar parte integrante de los esfuerzos colectivos en todos los ámbitos políticos;
- c) Las opiniones de los que se ven más afectados por las regulaciones desempeñan un papel clave en el proceso de normativa inteligente.

Bajo estas regulaciones, desde el año 2005, la Comisión Europea ha aprobado aproximadamente 660 iniciativas que apuntan a la derogación, codificación y refundición de la legislación europea, y hasta octubre del 2013 más de 5.590 instrumentos normativos de la UE habían sido derogados.

En ese año también, la UE puso en marcha el Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación REFIT (2013), que contempla medidas para simplificar la normativa de la UE y reducir los costes que ésta ocasiona, contribuyendo así a un marco reglamentario claro, estable, previsible y propicio al crecimiento y el empleo.

La Comisión Europea a través de este programa pretende simplificar la legislación de la Unión Europea, es decir, conseguir que no se regule más allá de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos políticos establecidos, y evitar de este modo la superposición de regulaciones legislativas que genera alta contaminación normativa.

También se propone revisar el completo “stock” de la legislación de la UE con la finalidad de identificar cargas innecesarias, inconsistencias y medidas inefectivas para luego proponer acciones correctoras.

1.4 Comunicación Jurídica

El tema de la comprensión de las normas resulta absolutamente necesario para la real integración europea, pues ninguno de los habitantes de la Unión Europea, ni aún los expertos conocen en su totalidad los sistemas de derecho de los Estados miembros y ninguno de ellos tiene la oportunidad de estar completamente familiarizado con la legislación europea.

Por lo anterior, se ha estimado necesario que la creación de las leyes tenga en cuenta las necesidades de la audiencia y por lo tanto debe utilizarse un lenguaje que sea comprensible para las partes.

En el caso de la Unión Europea, además este texto, que de acuerdo a lo anterior debe ser claro y simple, debe estar en los diferentes idiomas utilizados en los países miembros de la comunidad.

Algunos incluso propugnan que debería utilizarse un lenguaje jurídico común, pues incluso la aplicación de las directivas europeas ofrece un amplio abanico de interpretaciones lingüísticas y abre la puerta a diferentes usos del lenguaje.

Acogiendo algunas de estas preocupaciones la Comisión Europea ha generado, una Guía para escribir con claridad (2013), dirigida al personal que debe redactar los documentos, cualquiera que sea el género de la publicación (legislación, un informe técnico, actas de reuniones, un comunicado de prensa o un discurso).

La guía ayuda a escribir con claridad tanto en el propio idioma como en cualquiera de las demás lenguas oficiales.

Ahora bien, en específico, en materia de legislación, existe una “Guía práctica para las personas que participan en la redacción de legislación de la Unión Europea” (2014), actualizada recientemente.

En el ámbito del diseño y visualizaciones legales como señalamos, en Europa se ha desarrollado una amplia investigación.

Una evidencia de lo anterior es el hecho que en la Conferencia de Derecho y Tecnologías de los países nórdicos, convocada por la Universidad de Zúrich, bajo el lema "La internacionalización del derecho en la sociedad de la información digital" y realizada en Estocolmo en noviembre de 2012, la visualización de la ley fue uno de los tres temas principales. Las conferencias de Colette R. Brunschwig, Tobías Mahler y Helena Haapio referidas a estas materias se encuentran publicadas en línea.

2. ESPAÑA

2.1 Reconocimiento del Derecho a la Información Legislativa

Si bien en España el derecho a la información ha tenido un largo desarrollo, no es sino hasta la Constitución Española de 1978 que se reconoce en forma absoluta y con plena libertad de ejercicio en su artículo 20.1, el que lo contempla señalando textualmente:

“1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades”.

Con este reconocimiento, el derecho a la información en España adquiere nuevos matices y se constituye en un derecho autónomo e independiente y nace verdaderamente a la vida jurídica española.

Por su parte, algunos señalan que el artículo 105 b) de la CE reconoce el derecho de acceso a la información pública al señalar:

“La ley regulará:

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

Sin embargo, Sánchez de Diego (2014) sostiene que este *“precepto se encarga de las relaciones entre Administración y administrados”* y que *“el hecho que el artículo 105 b) se encuentra dentro del Título IV dedicado al Gobierno y la Administración es incoherente con la relación que la Ley de Transparencia establece de los sujetos obligados a la transparencia. Entre los que se encuentran el poder legislativo, al judicial, a la Monarquía, las empresas públicas, las comunidades autónomas y entes locales... De alguna forma la Ley 19/2013 de Transparencia no se limita a desarrollar el artículo 105 b), tal y como ocurría en el artículo 37 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, sino que va más allá del Gobierno y la Administración, por lo que precisa de otro precepto constitucional que ampare esa extensión”*.

Tampoco a su juicio, sirve como cobertura el derecho de petición del artículo 29, interpretación que, como veremos en el caso de Chile, se ha sostenido por el Tribunal Constitucional chileno.

Por tanto para este autor, el anclaje constitucional del derecho de acceso a la información pública se encuentra en el propio artículo 20 de la Constitución Española. A su juicio *“Es posible esa cobertura constitucional desde el momento en que las libertades informativas incluyen la facultad de buscar o investigar que tiene su lógica contención en la información privada, pero que de forma genérica debe admitirse sobre las instituciones y poderes públicos, con independencia que posteriormente se establezcan los límites correspondientes”*.

Defiende Sánchez de Diego (2014), tal como lo hacemos en el caso de Chile, *“un derecho humano fundamental, por tanto de carácter constitucional, que tiene su origen en las libertades informativas y con las que coincide en las finalidades”*.

En materia legal, regula esta materia la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En materia de derecho a la información legislativa, es también con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, que el principio de publicidad de las normas admite un desarrollo mayor.

A partir de ésta, la publicidad de las normas no sólo debe entenderse ya en el sentido estricto del artículo 2.1 del CC español, como relacionada con su publicación en un boletín oficial, sino que debe interpretarse, en un contexto más amplio relacionada con las garantías constitucionales previstas en el artículo 9.3 y con otras como el principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la misma CE que establece:

“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

La doctrina española reconoce que la garantía constitucional de la seguridad jurídica permite hablar de un derecho de los ciudadanos a la certeza jurídica, pues junto a la seguridad jurídica y otras garantías relacionadas, el artículo 9 de la CE erige al principio de publicidad de las normas en garantía constitucional, al disponer:

“(...) 3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

Así también lo ha interpretado reiteradamente el TCE en la ya referida sentencia rol número 179/1989; en la número 151/1994 y en la 141/1998 al señalar que:

“no cabe duda de que viene exigido constitucionalmente en el art. 9.3 C.E. Con carácter general, esta garantía es consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3”.

Para Villar Palasí y Suñé Llinás (1996), con esta disposición la Constitución extiende el principio de la publicidad más allá de lo previsto por el Código Civil español. La exigencia de publicidad se cumpliría no sólo por la publicación en el BOE, sino también por la publicación de las normas autonómicas en los boletines de las correspondientes Comunidades Autónomas, o por la publicación de las normas emanadas de las provincias y municipios (ordenanzas, bandos, edictos,...) en los diarios o boletines locales.

De esto modo, se puede decir que el contenido de esta garantía constitucional debe entenderse reforzado por la exigencia de publicidad de las normas, que ya vimos es mucho más que la mera publicación de las mismas.

En cuanto a esta publicación, la CE expresamente establece en su artículo 91 que:

“El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación”.

Conforme a las normas anteriores, que no contiene más detalles, la publicación debe realizarse.

Sin embargo, como veremos la publicación en el BOE es una exigencia legal y no constitucional, pudiendo la propia ley disponer una forma diferente.

En materia de inexcusabilidad de la ignorancia de la ley, tenemos el artículo 6 CC español que establece:

*“La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento.
El error de derecho producirá únicamente aquellos efectos
que las leyes determinen”.*

Es interesante consignar que en el caso español con la modificación introducida en el último inciso de este artículo, referida al reconocimiento del error de derecho, a juicio de la doctrina española se resolvió el problema de la presunción de conocimiento del Derecho, cuestión que hasta hoy se discute en muchos otros países.

Según esta doctrina mayoritaria, la regla de la inexcusabilidad se funda hoy en día en razones objetivas de efectividad social.

En materia de confidencialidad y reserva de la información, encontramos en España diversas disposiciones que clasifican como secretas una amplia gama de materias y que sin duda pueden llegar a constituir un importante óbice al derecho a la información.

Si bien ellas no se refieren específicamente a actos legislativos es posible deducir que éstos tienen cabida en su descripción amplia.

Las normas a que nos referimos son:

- a) La Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales y su Reglamento, contenido en el Decreto 242/1969, de 20 de febrero.
- b) Acuerdos del Consejo de Ministros por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales:
 - i. Acuerdo de 28 de noviembre de 1986, ampliado posteriormente por Acuerdos de 17 de marzo y 29 de julio de 1994.
 - ii. Acuerdo de 16 de febrero de 1996.

- c) Acuerdo sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación por el que se clasifican determinadas materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales. Este acuerdo, que no fue publicado en el BOE, otorga con carácter genérico la clasificación de secreto a las materias que señala, así como a los actos, documentos, informaciones, datos y objetos sobre las mismas, cuya revelación no autorizada puede dañar o poner gravemente en riesgo la seguridad y defensa de España o de sus aliados o amigos así como los intereses políticos, sociales, económicos y comerciales y las relaciones diplomáticas con terceros países. Como es posible deducir pudieran caer bajo este supuesto actos de carácter legislativo.

2.2 Mecanismos de publicidad

En España, el Boletín Oficial del Estado (BOE), esencialmente de carácter electrónico es el medio oficial de publicación y opera al mismo tiempo como portal abierto y gratuito. Su carácter de mecanismo general de publicación lo encontramos regulado en el artículo 2.1 CC que dispone:

“(..). 1. Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa”.

Sin embargo, como vemos la ley podría disponer otro medio, como lo hace el artículo 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

“(P)ara que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el Diario oficial que corresponda”.

A continuación analizamos este mecanismo de publicación y a su portal web.

2.2.1 Boletín Oficial del Estado (BOE)

En materia de regulación de los mecanismos de publicación, según la normativa actualmente vigente en España, el BOE es el medio de publicación de las leyes, disposiciones y actos de inserción obligatoria.

El BOE surge en 1661 como periódico de información general y sólo en 1836 adquiere el carácter de órgano de expresión legislativa y reglamentaria a través de la Real Orden, de 22 de septiembre de ese año, por la que se establece que los decretos, órdenes e instrucciones se considerarán obligatorios desde el momento en que sean publicados en la Gaceta, denominación con que se conoció el BOE hasta 1936, en que se sustituyó por la actual.

En 1986, el Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de Ordenación del Diario Oficial del Estado, que estuvo vigente hasta el 1 de enero de 2009, dispuso el carácter oficial y auténtico del texto de las normas publicadas en él.

Más adelante, la Ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y su reglamentación, contenida en el Real Decreto 1671/2009, vino a consagrar la relación con las administraciones públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales Administraciones. En el criterio de esta ley, los diarios o boletines oficiales no pueden quedar al margen de este nuevo marco general de relación electrónica, entre los poderes públicos y los ciudadanos, y su artículo 11.1 prevé que dichas publicaciones, cuando se realicen en las sedes electrónicas correspondientes, tendrán los mismos efectos que los atribuidos a la edición impresa.

En referencia específica al BOE, esta norma dispone que su publicación electrónica:

“tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables”

Esta previsión comenzó desde el día 1 de enero de 2009, según se determina en la disposición final segunda de la misma ley.

En virtud de esa ley se sancionó el Real Decreto 181/2008 de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial Boletín Oficial del Estado.

Conforme establecen los considerandos de este Real Decreto, su objetivo principal es dar cumplimiento al mandato legal.

Ahora bien, el texto de esta norma se inspira en la convicción de que la edición electrónica del Boletín no constituye sólo un paso de alcance meramente tecnológico, que se adopta ante los imperativos de una renovación técnica irreversible. Responde, además, y según expresa, a la conciencia de que la difusión de las normas jurídicas a través de las nuevas redes electrónicas (y muy especialmente por la red «Internet») sitúa la publicación normativa en un plano de accesibilidad y propagación muy superior a todo lo hasta ahora conocido.

De ahí la relevancia de conferir a los textos normativos así publicados el carácter oficial y auténtico que durante siglos ha tenido, en exclusiva, su impresión en papel.

Esta normativa, establece en primer lugar el carácter universal y gratuito del acceso a la edición electrónica, y los requerimientos de su aparición diaria en la sede electrónica de la Agencia Estatal Boletín Oficial del

Estado que de acuerdo al Real Decreto 1495/2007, es la Agencia Pública, adscrita al Ministerio de la Presidencia.

Esta Agencia tiene por misión editar, publicar, imprimir, distribuir, comercializar y vender el BOE y otras publicaciones oficiales.

En segundo término, se definen los mecanismos, procesos y demás condiciones y garantías necesarias para asegurar la autenticidad, integridad e inalterabilidad de los contenidos del diario, especialmente a través de la firma electrónica, así como dispositivos para la verificación de tales mecanismos por los propios ciudadanos usuarios de las redes electrónicas.

Para asegurar la autenticidad de las normas se aplican las siguientes reglas:

- a) La autenticidad de los originales remitidos para publicación habrá de quedar garantizada mediante su firma electrónica, de conformidad con lo que prevea la orden del Ministro de la Presidencia.
- b) Para este efecto, en la Secretaría General Técnica del Secretariado del Gobierno existirán los registros de firmas electrónicas de las autoridades y funcionarios facultados para firmar la inserción de los originales destinados a publicación.
- c) En cada departamento ministerial, el Subsecretario determinará las tres autoridades o funcionarios que, además de los titulares de los órganos superiores, estarán facultados para firmar la inserción de los originales destinados a publicación.
- d) Los órganos constitucionales y las Administraciones públicas, de acuerdo con su normativa específica, determinarán las autoridades o funcionarios facultados para firmar la inserción de

originales, sin que el número de firmas reconocidas pueda exceder de tres por cada órgano o Administración.

- e) La autoridad o funcionario que suscriba la inserción de los originales se hará responsable de la autenticidad de su contenido y de la existencia de la correspondiente orden de inserción adoptada.

Además de lo anterior, resulta insoslayable dar cumplimiento eficaz al principio de igualdad consagrado en el artículo 4 b) de la ley, de manera que ningún ciudadano pueda sentirse discriminado por el hecho de no disponer de los medios electrónicos necesarios.

Se establecen, para ello, puntos de acceso en oficinas públicas, modalidades varias de apoyo y asistencia a la búsqueda de documentos, así como, en todo caso, la posibilidad, al alcance de todo ciudadano, de obtener una copia impresa en papel de la edición electrónica del Boletín, tanto del ejemplar diario completo como de cada disposición, acto o anuncio en él publicado.

Hay que destacar también que el inicio de la edición electrónica del Boletín no supone la desaparición de la edición impresa, que se mantiene, con el mismo carácter oficial y auténtico, a efectos de conservación y permanencia del diario oficial, y también como medio de difusión en los supuestos en que no resulte posible la aparición de la edición electrónica.

En todo caso esta edición impresión, con idénticas características y contenidos, se obtiene de la edición electrónica.

Por último, utilizando una correcta técnica legislativa derogatoria, concentra también las regulaciones contenidas anteriormente en el Real Decreto 1511/1986, en cuanto se refiere a características, contenido, estructura y procedimiento de publicación, que resultan aplicables a la edición electrónica, estableciendo la derogación expresa de aquella norma.

2.2.2 Portal web (www.boe.es)

Tal como señaláramos, el Portal contiene la edición electrónica del Boletín Oficial del Estado que tiene carácter auténtica.

Además de lo anterior permite acceso a:

- a) Legislación consolidada;
- b) Boletines autonómicos;
- c) Boletín Oficial del Registro Mercantil; y
- d) Publicaciones y otros anuncios.

Del mismo modo, en él se puede acceder a través del servicio móvil, denominado Boe Móvil, a un sistema RSS que permite recibir la información publicada diariamente en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y en el Boletín Oficial del Registro Mercantil (BORME).

También es posible acceder a los Códigos Electrónicos que constituyen compilaciones de las principales normas vigentes del ordenamiento jurídico, permanentemente actualizadas, presentadas por ramas del Derecho.

Las normas pueden ser descargadas gratuitamente en los formatos electrónicos XML, PDF y ePub.

El Portal declara su disponibilidad a todos los ciudadanos, con la finalidad de garantizar el acceso a la información y a los servicios existentes sin limitación ni restricción alguna en razón de necesidades especiales, requerimientos técnicos o por la naturaleza de los dispositivos usados en la navegación.

Para ello señala cumplir una serie de pautas y recomendaciones indicadas por el grupo de trabajo *Web Accessibility Initiative*, que forma parte del W3C.

Respecto de la reutilización de los documentos alojados en el Portal, las condiciones se encuentran disponibles de forma permanente en el sitio y vinculan a cualquier persona física o jurídica que, con fines comerciales o no, reutilice información procedente de la misma, por el mero hecho de hacerlo.

En particular señala que está permitido la copia y difusión de la información; la modificación, adaptación, extracción, reordenación y combinación de la información; y la reproducción, distribución, comunicación pública o transformación, necesaria para desarrollar la actividad de reutilización autorizada, en cualquier modalidad y bajo cualquier formato, para todo el mundo y por el plazo máximo permitido por la ley.

2.3 Simplificación Legislativa

En España, este tema no es ajeno y presenta larga data.

Baste recordar que ya en 1843 se creó en ese país la Comisión General de Codificación, con el fin de elaborar Códigos que con precisión y claridad comprendieran ámbitos completos del ordenamiento.

Los actuales estatutos de esta Comisión, fueron aprobados por el Real Decreto 160/1997, el que la deja adscrita orgánicamente al Ministerio de Justicia, y la configura como un órgano colegiado de asesoramiento en la preparación de las tareas prelegislativas propias del Ministerio de Justicia, así como aquellas que el Gobierno someta a su consideración.

Integran este órgano, su Presidente, el Ministro de Justicia; su Vicepresidente, El Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia; los Presidentes de Sección; los Vocales, y el Secretario General, que conforme a la estructura orgánica actual del Ministerio de Justicia, corresponde al Subdirector de Política Legislativa.

Los mismos Estatutos establecen sus funciones, las que comprenden:

- a) La preparación de la legislación codificada o general que expresamente le encomiende el Ministro de Justicia.
- b) La revisión de los cuerpos legales y leyes vigentes en las diversas ramas del Derecho y la exposición al Ministro de Justicia del resultado de sus estudios.
- c) La elaboración de proyectos que se relacionen con las actividades propias de su función, así como su propuesta al Ministro de Justicia.
- d) El informe o dictamen en aquellos asuntos de carácter jurídico que el Ministro de Justicia o el Gobierno sometan a su consideración.
- e) La corrección técnica y de estilo de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones que le sea encomendada por el Ministro de Justicia.
- f) La propuesta de publicación de los proyectos, estudios e informes elaborados en su seno.

Como vemos, detenta claramente actividades de simplificación legislativa. Sin embargo, en la práctica, problemas derivados tanto de su dependencia administrativa, que no le permite coordinar adecuadamente a las diversas instituciones del Estado, como los referidos al marco de sus competencias, a juicio de los autores impiden que ella responda satisfactoriamente a los desafíos que enfrentan las actividades de simplificación contemporáneas.

Para revisar más detalles sobre la Comisión General de Codificación, sus actividades e informes se puede acceder a su página web.

También en el ámbito de las tareas de simplificación legislativa, destacamos que el Consejo de Ministros en concordancia con el programa europeo Legislar Mejor, aprobó en 2008 un Acuerdo para el desarrollo del Plan de Reducción de Cargas Administrativas y la Mejora de la Regulación.

El Plan establece los siguientes ejes estratégicos:

- a) Disminución de cargas para las empresas existentes;
- b) Facilitación de la creación de nuevas empresas; y
- c) Fomento de la inversión.

Dentro de este plan, posteriormente se dicta Ley 2/2011, de Economía Sostenible, que contiene un capítulo dedicado a la mejora de la calidad de la regulación (artículos 4 a 7), en que se recogen los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y los instrumentos para la mejora regulatoria, en el marco de las reformas en el sector público que se orientan a garantizar un entorno económico eficiente y de apoyo a la competitividad de la economía española.

Conforme al artículo 4º de esta ley, en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

Asimismo, para contribuir a la mejora de la calidad regulatoria, las Administraciones Públicas impulsarán los instrumentos de análisis previo (AIR), consulta pública y evaluación a posteriori, revisarán periódicamente la normativa vigente y publicarán un informe periódico sobre las actuaciones de mejora regulatoria y el programa de trabajo para el período siguiente.

Por su parte, la disposición adicional segunda de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, bajo la rúbrica “Revisión y simplificación normativa” establece que la Administración General del Estado acometerá una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico.

Para este efecto, señala la norma, habrá de efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido.

La Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes elaborará un Plan de Calidad y Simplificación Normativa y se encargará de coordinar el proceso de revisión y simplificación normativa respecto del resto de departamentos ministeriales.

Las Secretarías Generales Técnicas por su parte, llevarán a cabo el proceso de revisión y simplificación en su ámbito competencial respectivo, pudiendo coordinar su actividad con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que, en ejercicio de las competencias que les son propias y en aplicación del principio de cooperación administrativa, lleven a cabo un proceso de revisión de su ordenamiento jurídico.

2.4 Comunicación Jurídica

En España, si bien a partir de 1980, algunas universidades comenzaron a recomendar al gobierno la incorporación de trabajos para simplificar el lenguaje, no fue sino hasta el año 2003, en que el Ministerio de Justicia dispuso la creación de una Comisión de Estudio con el encargo de elaborar, en el plazo de cuatro meses, un informe que sirviera para promover un proceso de renovación y modernización del lenguaje utilizado por el conjunto de los operadores jurídicos y por el propio legislador.

Sin embargo, esta Comisión nunca llegó a constituirse.

Posteriormente por acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2009, se dictó la Resolución 1522, de 21 de enero de 2010, que creó la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico con el objetivo de elaborar un informe que permitiera la modernización del lenguaje jurídico.

Esta Comisión emitió su Informe el año 2010. En él se destaca que la mejora en la claridad del lenguaje jurídico requiere el compromiso tanto de los profesionales del derecho como de las instituciones vinculadas con éste, sentando las bases, a través de sus recomendaciones, para un plan de trabajo conjunto.

Respecto de los profesionales, recomienda mejoras respecto de su expresión tanto oral como escrita, establecidas en base a los errores gramaticales y de sintaxis más comunes observados por la Comisión.

Respecto de las instituciones, señala que deben impulsar medidas que permitan acercar el lenguaje jurídico al ciudadano y entregar a los profesionales medios suficientes para alcanzar la excelencia en su expresión lingüística.

También establece recomendaciones para los medios de comunicación, los que a juicio de la Comisión deben asumir un rol activo como intermediación comunicacional y la responsabilidad consecuente.

Amén de lo anterior, una de las recomendaciones más relevantes a nuestro juicio, es la creación de la "Comisión para la Claridad del Lenguaje Jurídico". Sin embargo, no hay información que esta Comisión se haya constituido.

3. FRANCIA

3.1 Reconocimiento del Derecho a la Información Legislativa

En la Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958, no aparece ningún precepto dedicado exclusivamente a garantizar el derecho fundamental a la información, sino que hay que remitirse en ese aspecto a lo dispuesto en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789.

De hecho, en el Preámbulo de la Constitución vigente se encuentra un reconocimiento explícito al contenido en la mencionada Declaración cuando señala:

“El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946”.

En ella, los artículos 10 y 11, que ya hemos citado, son la fuente de inspiración de redacción de las constituciones europeas e impulsan el desarrollo de la libertad de expresión e implícitamente el del derecho a la información

Efectivamente, la única alusión en la Constitución Francesa actual lo encontramos en el primer párrafo del artículo 34, contenido en el Título V, relativo a “Las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno”.

Este precepto remite a la regulación de la ley todo lo relativo a este derecho fundamental, al establecer que:

“La ley fijará las normas sobre: Derechos cívicos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; la libertad, el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación...”.

Lo mismo ocurre, con el derecho de acceso a la información pública, del que se sostiene que tiene su fundamento en los artículos 14 y 15 de la Declaración citada, los mismos que dan origen a la Ley 78-753 que establece diversas medidas de mejoramiento de la relación entre la administración y el público, y que contiene un título primero que regula el derecho de acceso a los documentos administrativos y la reutilización de la información pública.

De esta forma, podemos decir que en Francia, el núcleo de los derechos de información y acceso a la información se desarrolla por la ley y su protección se ampara en la Declaración de 1789.

En lo referido al derecho a la información legislativa es importante destacar, por la relevancia en materia de difusión textos legales digitales, que por decreto 2002-1064, de 7 de agosto de 2002 se crea en Francia un servicio público de difusión del derecho a través de Internet con el objeto de facilitar el acceso a los textos en vigor y a la jurisprudencia a los ciudadanos.

De acuerdo con el artículo 1 de esta norma, este servicio debe ofrecer acceso gratuito al público a la información jurídica del país que señala.

Luego, en su artículo 2 esta norma establece el Portal Legifrance, encargado de integrar la principal información legislativa de ese país.

En cuanto a la publicación de las leyes, el artículo 2 de la Ordenanza nº 2004-164 de 20 de febrero de 2004 relativo a las modalidades y efectos de la publicación de las leyes y de ciertos actos administrativos, se establece que serán publicados en el JORF las leyes, ordenanzas, decretos y, cuando una ley o un decreto lo prevea, los otros actos administrativos.

De este modo, en general las órdenes ministeriales, actos de las autoridades locales y las circulares o instrucciones normalmente no se publican en el JORF, sino en los boletines ministeriales y en el portal Legifrance.

El artículo 3 por su parte señala que la publicación de los actos mencionados se proporcionará en el mismo día, en condiciones que garanticen su autenticidad, tanto en papel, como en formato electrónico.

Respecto a la entrada en vigor de los textos legislativos y reglamentarios, esta se encuentra regulada en el artículo 1 del Código Civil, modificado por la Ordenanza Nº 2004-164, el que establece que, salvo que se especifique lo contrario, los textos entran en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

No obstante, en caso de urgencia, pueden entrar en vigor el mismo día de su publicación las leyes cuyo decreto de promulgación así lo prescriba y los actos administrativos para los que el Gobierno lo ordene mediante una disposición especial.

Respecto de la inexcusabilidad de ignorancia de la ley el Código Civil no la contempla y admite al contrario el error de derecho como vicio del consentimiento, apartándose de este modo de la tradición romanista.

En materia de secreto y/o reserva, como adelantamos, al tratar los retos y desafíos del derecho a la información legislativa, el Estado Francés, para asegurar el derecho fundamental a la protección de los datos personales y siguiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Informática y Libertades, en el decreto 2004-459 recoge una serie de actos legislativos, de carácter individual, que no pueden ser objeto de publicación en la versión electrónica del JORF, tales como decretos de cambios de nombre, adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad francesa entre otros.

Entendemos que la legítima preocupación del Estado francés se relaciona con la indexación que esta información y su posterior recuperación, lo que podría atentar contra aquello que se ha venido configurando como el derecho al olvido digital en Europa.

Sin duda, estas normas son deseables en las regulaciones de las publicaciones oficiales.

3.2 Mecanismos de Publicación

En materia de regulación de los mecanismos de publicación, en Francia como señaláramos coexiste el Diario Oficial y el Portal Legifrance que se erige como uno de los principales medios de difusión de información jurídica en ese país, no obstante no gozar de oficialidad.

A continuación revisaremos estos dos mecanismos de publicación.

3.2.1 Journal Official du République Francoise (JORF)

Debemos consignar que esta publicación constituye el primer antecedente escrito conocido de un diario oficial con características similares a los contemporáneos. Se trata de la publicación iniciada el 30 de mayo de 1631 con el nombre de “*La Gazette*” por Théophraste Renaudot, quien por encargo del cardenal Richelieu, difundía noticias sobre los cursos de las guerras y comentarios sobre la vida pública.

Posteriormente, por decreto de 5 de noviembre de 1870, relativo a la publicación de las leyes y decretos, actualmente derogado, se le confiere el monopolio para la publicación de los actos legislativos y reglamentos, convirtiéndose en la Gaceta Oficial de la República Francesa.

Desde el 2 de junio de 2004, y en virtud de la Ordenanza 2004-164, la versión en papel se complementa con una versión electrónica, disponiendo la publicación por Internet del JORF el mismo valor legal que el de la tradicional publicación en soporte de papel.

Actualmente las bases de datos del JORF se ponen a disposición del público en formato electrónico con carácter permanente y pueden ser reutilizadas en forma gratuita, según lo dispone la resolución del Primer Ministro de fecha 24 de junio de 2014.

En virtud del decreto 2010-31, del 11 de enero de 2010, actualmente la publicación del JORF está a cargo la Dirección de Información Legal y Administrativa (DILA), organismo dependiente del Primer Ministro y adjunto a la Secretaría General de Gobierno.

La organización legal y administrativa de DILA fue fijada por resolución del 13 de abril de 2012.

3.2.2 Portal Legifrance

En cuanto a los servicios vía Internet, como ya hemos señalado, en Francia, las bases de datos legales públicas se difunden en Internet mediante el servicio público organizado por el decreto 2002-1064, a través del portal Legifrance, el que se encuentra también bajo la responsabilidad de la Secretaría General de Gobierno y es operado por la DILA.

Este sitio proporciona acceso directamente o a través de vínculos a la información que conforma el servicio público de derecho en internet creado por el decreto 2002-1064.

Este decreto dispone que se dará acceso a través del servicio a:

- a) Las disposiciones normativas que señala y sus textos consolidados producto de las modificaciones sucesivas.
- b) Los actos resultantes de los compromisos internacionales de Francia.
- c) Jurisprudencia
- d) Un conjunto de publicaciones oficiales, entre los que señala específicamente la edición de "Las leyes y decretos" del JORF.

A través de él se puede acceder libremente a los principales textos, publicados en el JORF, de leyes y decretos desde 1990 en adelante.

Sin embargo, como señaláramos anteriormente, los textos en línea de Légifrance no son oficiales.

La extracción y reutilización de los datos allí contenidos es gratuita.

El sitio dispone de herramientas para facilitar la búsqueda de la información.

De este modo, ofrece la posibilidad de consultar en otros sitios públicos nacionales, otros sitios de Estados extranjeros, instituciones de la Unión Europea u organismos internacionales que disponen de servicios de información legal.

El portal tiene a la vista directamente opciones para acceder a la Constitución, Códigos, leyes y reglamentos; jurisprudencia judicial, administrativa y constitucional y Convenios Colectivos.

En específico través de sus pantallas se puede acceder:

- a) Convenios internacionales;
- b) Antecedentes generales del derecho francés;
- c) Otras bases de datos de información jurídica; y
- d) Publicaciones jurídicas en general.

En el resto de las secciones de la página se encuentra un dossier legislativo que permite buscar por temas o por fecha, y que otorga acceso a los proyectos de ley y otros documentos de las discusiones del proceso legislativo por los que éstos pasaron.

En la sección “Calidad y simplificación de la ley” se encuentra una Guía de redacción legislativa que tiene como objetivo presentar todas las normas, principios y métodos que deben observarse en la elaboración de los actos normativos.

También encontramos en apartado referido a la “Codificación” del derecho francés los informes anuales del organismo encargado de esta función y que analizaremos a continuación.

3.3 Simplificación Legislativa

Francia es desde los inicios de la República un referente en materia de simplificación legislativa gracias a los enormes esfuerzos codificadores que ha llevado a cabo.

A la codificación napoleónica, le sigue un proceso poco estructurado durante el siglo XIX que luego se convertirá en un programa sistemático en la segunda mitad del siglo XX.

Esta nueva etapa, surge en 1948, a partir del establecimiento de la Comisión Superior Codificadora, creada por el Decreto 48-800, del 10 de mayo de 1948.

Sin embargo y no obstante lo temprano de la institucionalización, no es hasta 1989 que se impulsa el proceso, debido a la constatación que se hace de que pese a los esfuerzos anteriores, el proceso codificador estaba siendo eclipsado por una gran producción normativa.

Un estudio del JORF de fines de los años 80, demostraría que el creciente número de leyes iba acompañado también de una extensión que doblaba la de las leyes publicadas 30 años atrás. La extraordinaria sobreproducción de textos normativos, y especialmente el caos jurídico que introduce este fenómeno, se convirtió, al culminar el siglo XX, en uno de los desafíos más serios al Estado de derecho en Francia.

En este sentido mismo sentido, posteriormente un estudio de la OECD (2003) alertaría sobre la dificultad que supone para el ciudadano, la complejidad de un orden normativo disperso en más de 8.000 leyes y 400.000 decretos y disposiciones administrativas vigentes.

A partir del informe del JORF, en Francia la codificación se constituye en una prioridad gubernamental y adquiere carácter sistemático y la importancia de una política pública.

De este modo, y con el fin de superar los problemas enfrentados por la Comisión Codificadora de 1948, se establece mediante Decreto nº 89-647, de 12 de septiembre de 1989, la composición y funcionamiento de una nueva Comisión Superior de Codificación, y un nuevo procedimiento codificador.

Esta nueva Comisión estuvo conformada por representantes de las más altas instancias del Estado, comprometidas en el proceso de depuración y codificación del sistema jurídico, con el objetivo de garantizar la calidad de las normas codificadas, a la vez que un coordinado y fluido trámite parlamentario de los proyectos correspondientes.

La Comisión es presidida por el Primer Ministro, y un presidente del Consejo de Estado (actual u honorario) ocupa su vicepresidencia.

La integran también de forma permanente: representantes de la Corte de Casación, de la Corte de Cuentas, del Consejo de Estado y de las comisiones legislativas de la Asamblea Nacional y del Senado, dos profesores de facultades de derecho, el Director General de Administración y de la Función Pública, el Director de la Secretaría General de Gobierno, y el Director de Información Legal y Administrativa.

También, pero en forma no permanente representantes de las secciones y comisiones especializadas del Consejo de Estado, la Asamblea Nacional, el Senado, y los Directores de servicios administrativos, según el objeto de codificación en estudio.

El nuevo procedimiento de diseño y aprobación de los proyectos codificadores pretendió en su origen superar las incertidumbres derivadas de la coexistencia, por una parte, de los decretos gubernamentales de refundición de textos, emitidos en virtud de una “habilitación” o delegación permanente del

Parlamento al Ejecutivo, y por otra, de las leyes de creación y modificación de los Códigos.

Este nuevo proceso codificador parte en consecuencia de la habilitación legislativa contemplada en el artículo 38 de la Constitución.

“El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento con objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley.

Las ordenanzas se aprobarán en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publicación, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación no se presenta ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación. Sólo podrán ratificarse de manera expresa.

Al expirar el plazo a que se refiere el primer apartado del presente artículo, las ordenanzas ya no podrán ser modificadas sino por ley en materias pertenecientes al ámbito de la ley”. (traducción disponible en Legifrance)

De conformidad con esta norma, el gobierno debe solicitar al legislador la autorización para aprobar por ordenanza, disposiciones consideradas dentro de su programa de codificación.

Dictada esta ley de habilitación, el Gobierno podrá aprobar las normas respectivas.

La superioridad de este mecanismo sobre el de la habilitación permanente está en que los trabajos de codificación aprobados por el Gobierno normalmente son ratificados por el Parlamento y elevados a rango de ley, lo que les otorga mayor fuerza y legitimidad.

Paralelo al proceso codificador de la ley, el Gobierno se ha comprometido en la labor de actualizar y sistematizar las disposiciones generales de carácter administrativo y tal como hemos visto, es también responsable de la publicación de las normas reglamentarias en el JORF, bajo la técnica de integración de los correspondientes textos legales y reglamentarios.

Como una forma de profundizar su tarea de simplificación legislativa, en julio de 2003 Francia dicta la Ley 2003-591, que habilita al gobierno para simplificar el derecho, para cuyo efecto contiene medidas urgentes para codificar, sistematizar y disminuir la complejidad de las normas.

A través de esta ley, el Parlamento incorporó tres importantes avances:

- a) Elevó a categoría de ley algunos de los códigos promulgados por el Gobierno;
- b) Habilitó al Gobierno para emprender otro esfuerzo codificador; y
- c) Dispuso por Decreto 2003-1099, del 20 de noviembre de 2003, la creación del Consejo de Ordenación de la Simplificación Administrativa, con el fin de asesorar la proyección de leyes, ordenanzas y decretos para simplificar y aclarar el sistema jurídico vigente, y colaborar con la Comisión Superior de Codificación cuando las tareas codificadoras involucren la simplificación administrativa.

Esta última instancia fue sin embargo eliminada posteriormente por la ley 2011-525, que volvió a consolidar todo el sistema de simplificación legislativa en la Comisión Superior de Codificación.

A partir del Decreto N ° 2006-672 de 8 de junio de 2006, las comisiones con carácter consultivo, como lo es la de Codificación, se establecen por un período máximo de cinco años. Sin embargo, en atención a la relevancia de su función la Comisión Superior de Codificación se ha renovado dos veces, teniendo actualmente fecha de expiración el 28 de febrero 2019.

Los resultados del proceso codificador se pueden revisar en los informes emitidos anualmente por la Comisión, que se encuentran publicados en el portal Legifrance.

3.4 Comunicación Jurídica

En el año 2002, Francia lanzó una encuesta que reveló información sobre la falta de entendimiento de los ciudadanos de las disposiciones y los formularios que el gobierno proporcionaba.

Para atender esta situación el Gobierno creó por decisión administrativa, de 2 de julio de 2001, el Comité para simplificar el lenguaje oficial (COSLA), presidido por el Ministerio del Servicio Civil y el Ministerio de Cultura y bajo la secretaría general la ejerce la Dirección Interministerial para la Modernización de la Acción Pública (DIMAP) y la Delegación General de la Lengua Francesa.

COSLA se encarga de:

- a) Formular propuestas concretas para mejorar la calidad del lenguaje administrativo y vigilar su aplicación por el Gobierno.
- b) Asegurar la calidad, la inteligibilidad y la claridad de los formularios y normas administrativas y de manera más amplia en todos los documentos administrativos destinados a los ciudadanos.
- c) Contribuir en particular a la eficiencia operacional y facilita el desarrollo de la administración electrónica.

Según declara la Secretaría General de Modernización de la Acción Pública (SGMAP), quien ha asumido el reto de materializar el trabajo del COSLA, la simplificación del lenguaje administrativo se ha convertido en una necesidad en el contexto de la reforma del Estado, pues demasiados documentos de la administración son escritos en un lenguaje técnico y legal inadecuado u obsoleto

con el riesgo de crear malentendidos entre los usuarios y generar una pérdida de tiempo para ellos y para la administración.

Del mismo modo, a su juicio, la principal arma para fomentar que la interacción del gobierno con la ciudadanía sea más sencilla e igualitaria es simplemente el uso de un lenguaje más claro.

El método, aplicado por SGMAP, se basa en cuatro principios:

- a) Tener en cuenta la experiencia de los agentes administrativos y escuchar las opiniones de los usuarios;
- b) Aclarar el significado de las medidas adoptadas a los usuarios en los formularios;
- c) Aclarar los términos utilizados y utilizar un lenguaje cotidiano.
- d) Establecer una relación de confianza promoviendo presentaciones claras y agradables y el uso de fórmulas de cortesía en las formas.

Para lograr esto, COSLA ha desarrollado las siguientes guías y manuales que se encuentran accesibles en el Portal de Modernización de la Acción Pública:

- a) Léxico de términos administrativos. Contiene cerca de 4.000 palabras o expresiones obscuras o ambiguas explicadas y acompañadas por propuestas de reformulación.
- b) Guía práctica de la escritura que proporciona orientación sobre la presentación de los mails, selección y organización de la información, y ofrece numerosos modelos de cartas.
- c) Guía de formularios electrónicos. Están disponibles para su descarga y muchos de ellos se puede completar en línea.

LATINOAMÉRICA

1. BRASIL

1.1 Reconocimiento del derecho a la información legislativa

En Brasil, la Constitución Brasileña de 1988 garantiza en su artículo 5 tanto el derecho a la información, como el derecho al acceso a la información pública, reconociendo en sus numerales IV, IX, XIV y XXXII, las diversas prerrogativas o facultades de éstos. Al respecto señala textualmente:

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

(...)

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

(...)”.

Por su parte, en el artículo 37, reconoce como principio constitucional la publicidad al establecer que la Administración Pública debe observar los principios constitucionales de legalidad, imparcialidad, moralidad, publicidad y eficiencia.

El artículo señalado dispone textualmente:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

En materia de publicidad de las normas, la única referencia en la propia Constitución, es la que transcribimos del artículo 84 apartado IV que establece entre las competencias del Presidente de la República, la de publicar las leyes promulgadas:

“Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)”

En cuanto a la entrada en vigor de las leyes debe estarse a lo preceptuado en la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño, contenida en el Decreto Ley, de 4 de septiembre de 1942, , que forma parte del Código Civil, la que establece en su artículo 1º, que a menos que se indique lo contrario, la ley entra en vigor en todo el país, cuarenta y cinco días después de su publicación oficial, y en el exterior, cuando es admitida, tres meses después también contados desde su publicación oficial.

“Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

§ 1o Nos Estados, estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada”.

El artículo 3° de esta norma por su parte establece claramente que nadie puede excusarse de cumplir la ley, alegando no conocerla. Su texto es el siguiente:

“Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”

El artículo 21 del Código Penal, aprobado por el Decreto Lei, del 7 de diciembre de 1940, contiene una disposición similar, que dispone que la ignorancia de la ley es inexcusable. Textualmente señala:

“O desconhecimento da lei é inescusável. O erro sobre a ilicitude do fato, se inevitável, isenta de pena; se evitável, poderá diminuí-la de um sexto a um terço”.

1.2 Mecanismos de publicación

A diferencias de los Códigos Civiles de otros países, en Brasil no se contienen en esta norma disposiciones referidas al mecanismo de publicación oficial, sino que éstas se encuentran en el Decreto N ° 4.520, de 16 de diciembre de 2002, que regula el Diario Oficial de Unión (DOU) y el Diario de la Justicia. Éste último se encuentra discontinuado desde 2010.

El DOU con más de 200 años de historia, pasó a denominarse como tal sólo en 1862 y desde esa misma fecha los actos legales del gobierno brasileño son publicados allí. Efectivamente, el artículo 1° del Decreto N° 4.520 aprueba en forma de anexo, las normas relativas a la publicación del DOU por la Imprenta Nacional de la Casa de la Presidencia de la República.

Según este anexo, y conforme lo dispone el su artículo 1°, corresponde al Poder Ejecutivo, a través de la Imprenta Nacional la publicación:

- a) De las leyes y otros actos resultantes del procedimiento legislativo previsto en la Constitución;

- b) De los tratados, convenciones y otros actos internacionales aprobados por el Congreso; y
- c) De los actos oficiales, excepto los de carácter interno la Administración Pública Federal; el Poder Judicial; y el Tribunal de Cuentas Federal.

Respecto de la publicación electrónica, el mismo artículo dispone que las ediciones electrónicas disponibles en el sitio web de la Imprenta Nacional, necesariamente certificadas digitalmente por un miembro de la autoridad certificadora de la Infraestructura de Claves Públicas de Brasil - ICP-Brasil, producirán los mismos efectos que en papel.

Al efecto señala textualmente:

“Incumbe ao Poder Executivo, por intermédio da Imprensa Nacional da Casa Civil da Presidência da República, a publicação:

(...)

§ 1o As publicações de que trata este artigo serão efetuadas no Diário Oficial da União e no Diário da Justiça.

§ 2o As edições eletrônicas do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça, disponibilizadas no sítio da Imprensa Nacional e necessariamente certificadas digitalmente por autoridade certificadora integrante da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, produzem os mesmos efeitos que as em papel.

(...)”.

1.3 Simplificación Legislativa

En esta materia el artículo 59 de la Constitución de Brasil dispone que una ley complementaria regulará la elaboración, redacción y recopilación de las leyes:

En cumplimiento de este precepto, se aprobó la Ley complementaria N° 95, de 26 de febrero de 1998, sobre elaboración, redacción, alteración y consolidación de las leyes, conforme determina el párrafo único del artículo 59 de la Constitución federal que establece normas para la consolidación de los actos normativos que menciona, que posteriormente fue modificada por la Ley Complementaria N° 107, de 26 de abril de 2001.

Esta norma, en su capítulo III, específicamente contiene normas sobre numeración, estructura y redacción de las leyes, su modificación y la codificación y consolidación de leyes federales.

El artículo 13 establece que las leyes federales se reunirán en codificaciones y consolidaciones. No obstante, como se puede apreciar se trata de conceptualizaciones que difieren de la terminología de la UE que hemos adoptado.

Según el número 1 del artículo, la consolidación es la integración de todas las leyes correspondiente a un determinado ámbito, en un solo acto normativo. En virtud de ella se revocan formalmente las leyes incorporadas a la consolidación.

El numeral 2 obliga a preservar el contenido normativo original de las disposiciones consolidadas, pero reconoce que los siguientes cambios se harán en el nuevo texto.

En virtud de lo anterior la consolidación puede:

- a) Introducir nuevas divisiones al texto legal;
- b) Dar nueva estructura y numeración a los artículos consolidados;
- c) Fusionar disposiciones repetitivas o con valor normativo similar;
- d) Actualiza la designación de los organismos y agencias de la administración pública;
- e) Actualización terminología y estilos anticuados;

- f) Actualizar el importe de las sanciones pecuniarias;
- g) Eliminación de ambigüedades derivadas del mal uso del lenguaje;
- h) Homogeneizar los términos del texto;
- i) Suprimir artículos declarados inconstitucionales;
- j) Derogar expresamente normas derogadas tácitamente en virtud de modificaciones anteriores.

El artículo 14 establece el procedimiento para realizar la consolidación.

De acuerdo con el artículo 15 en la primera sesión legislativa de cada legislatura, la Mesa del Congreso de la Nación, con el objetivo de promover consolidaciones posteriores, presentará la colección de las enmiendas constitucionales, leyes, decretos legislativos y resoluciones promulgadas durante la legislatura anterior, ordenados e indexados sistemáticamente.

Además de las disposiciones anteriores, la Ley Complementaria Nº 95 de 1998 también prevé la necesidad de consolidación de otros actos normativos.

En 2007, el Senado modificó su Reglamento Interno, con la inclusión de los artículos 213-A a 213-E, que refieren específicamente a la realización de las actividades prevista en la Ley de Consolidación.

Con la entrada en vigor de la Ley Complementaria Nº 95 de 1998, el Gobierno brasileiro inició un catastro de legislación que no se encontraba derogada expresamente hasta esa fecha. Al efecto, el informe emitido detectó un total de 27.471 normas, de las cuales sólo 10.121 correspondían a leyes generales que se consideraron objeto de estudio para consolidación.

El Senado en colaboración con la Presidencia elaboró un software, denominado Sistema de Consolidación de la Legislación Federal (SISCON), que se transformó en la herramienta de trabajo para la consolidación.

La Cámara de Diputados por su parte, creó el Grupo de Trabajo de Consolidación de Leyes (GT-Lex) al que se unieron posteriormente asesores legislativos del Senado y personal de la Casa Civil.

Este trabajo integrado se vio reforzado con la dictación del Decreto Nº 4176 de 28 de marzo de 2002, que determinó que la Casa Civil constituyera un Grupo Ejecutivo de Consolidación de los Actos Normativos.

El trabajo de este grupo se encuentra disponible en el Portal Planalto.

En otro ámbito, el Gobierno Federal ha adoptado las buenas prácticas internacionales sobre el tema de la mejora de la calidad de la regulación, incluyendo los parámetros adoptados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), entre otras.

Como una medida que refleja la relevancia del tema para el país, en 2007 se estableció el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para la Gestión Regulatoria (PRO-REG), una iniciativa adoptada por el Gobierno Federal con el objetivo de establecer un programa específico destinado a mejorar la calidad regulatoria a partir de la identificación de experiencias y oportunidades de perfeccionamiento de la capacidad institucional en instituciones reguladoras.

El programa fue instituido por el Decreto Núm. 6062 del 16 de marzo de 2007, para contribuir en la mejora del sistema regulatorio, la coordinación entre las instituciones participantes del proceso de regulación ejercido en el ámbito del Gobierno Federal, y la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas.

En el eje de capacitación, el PRO-REG ha estado desarrollando un intenso proceso de discusión y entrenamiento en análisis de impacto regulatorio (AIR).

En Brasil, la responsabilidad de una reforma regulatoria y del control de la calidad en la elaboración de leyes se divide entre los ministerios y agencias gubernamentales.

Sin embargo, no existe una unidad central del gobierno para verificar la calidad de los instrumentos regulatorios ni para coordinar su preparación, a pesar de que la Casa Civil desempeña un papel importante, garantizando que las

propuestas de ley y las regulaciones sean elaboradas en conformidad con los criterios de constitucionalidad y legalidad.

Como ya vimos, el Decreto 4176, del 28 de marzo de 2002 contiene detalles sobre los procedimientos para la preparación, elaboración, modificación y consolidación de los actos legislativos enviados a la Presidenta de la República.

Cuando la propuesta llega a la Presidencia, la Casa Civil es responsable del análisis de la minuta, respecto a su legalidad, mérito y conveniencia política.

Si es necesario, la propuesta pasa por revisión y ajustes, pudiendo la Casa Civil modificarla, en coordinación con la institución responsable por la propuesta.

El Abogado General de la Unión (Advocacia Geral da União) puede intervenir si hay alguna duda sobre la constitucionalidad y legalidad de la propuesta.

Respecto a los procedimientos administrativos, no existe una regla única para estandarizar la preparación de actos normativos.

1.4 Comunicación Jurídica

En esta materia no hay mucho desarrollo desde los órganos públicos en Brasil. El único antecedente lo encontramos en 2004 con un Estudio de Inteligibilidad de las páginas web institucionales realizado con el fin de incorporar en éstas un lenguaje claro para la inclusión social.

No obstante lo anterior, debemos decir que Brasil es parte de los movimientos internacionales por la claridad del lenguaje.

2. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2.1. Reconocimiento del derecho a la información legislativa

El derecho a la información es un derecho fundamental reconocido expresamente en el último párrafo del inciso primero del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Mexicanos desde 1977, al establecer:

“El Derecho a la Información será garantizado por el Estado”.

Este derecho fue incorporado por la reforma constitucional de 1976 y reconoce por tal la garantía fundamental que tiene toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Como dijimos anteriormente, para autores como Villanueva (2011), sustentados en jurisprudencia de su Corte Suprema, el derecho de acceso a la información, hace parte de este derecho a la información. Así parece también colegirse de su consagración en la letra A del mismo artículo 6º que lo contiene.

Respecto de la publicidad, el concepto aparece recogido en la propia Constitución a propósito de diversas disposiciones referida a los principios que deben inspirar el actuar de los órganos del Estado.

En cuanto a la publicidad de la ley, la Constitución de 1917 reglamentó el acto de publicación de las leyes al establecer, en su artículo 89, fracción I, que el Ejecutivo reconoce la existencia de una ley y ordena su cumplimiento una vez que ha sido publicada en el Diario Oficial.

Sin embargo una reimpresión del texto de 1986 eliminó esa referencia.

Según los autores la referencia está en el artículo 72 letras A y B a propósito del proceso de formación de la ley y no refiere expresamente al órgano a través del cual se hará la publicación, el que queda entonces entregado a la regulación legal.

El artículo 72 establece textualmente:

“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente”.

Respecto de la inexcusabilidad, tal como adelantáramos, el artículo 21 del Código Civil Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1928, que se encuentra vigente hasta hoy, dispone que:

“La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; pero los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si

está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público”.

2.2 Mecanismos de publicación

Respecto de los mecanismos de publicación, el Diario Oficial de la Federación, que se remonta al año 1810, en que comenzó a circular la primera publicación periódica titulada Gaceta del Gobierno de México, es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene la función de publicar en el territorio nacional las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

Para realizar esta tarea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27, fracciones III y IV, encarga a la Secretaría de Gobernación las funciones de:

- a) Administrar el Diario Oficial de la Federación y publicar las normas señaladas anteriormente;
- b) Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y otras disposiciones federales, estatales y municipales; y
- c) Establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos.

En lo específico, la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, de fecha 24 de diciembre de 1986, reglamenta su publicación, además de establecer las bases generales para la creación de las gacetas gubernamentales sectoriales.

Establece también esta norma que es obligación del Ejecutivo publicar en el Diario Oficial la normativa señalada, así como asegurar su adecuada distribución y divulgación, en condiciones de accesibilidad y simplificación en su consulta.

Para este efecto, dispone que la publicación se editará en forma impresa y electrónica, en la Ciudad de México, Distrito Federal, y será distribuido en todo el territorio nacional.

El archivo electrónico que contiene la edición del Diario Oficial de la Federación, puede ser leído en medios electrónicos.

La edición electrónica del Diario Oficial de la Federación tiene idénticas características y contenido que el del ejemplar impreso y mediante las reformas incorporadas a la Ley del Diario Oficial de la Federación se le otorgó carácter oficial.

De esta manera, ambas ediciones tienen carácter oficial e idénticas características y contenido.

De acuerdo con esta norma el Diario Oficial sólo es gratuito para las autoridades señaladas en la misma, dejando a la autoridad competente la facultad de fijar el precio de venta, tanto de los ejemplares en formatos impreso y electrónico, para distribuidores y para la venta al público. Sin embargo, es posible observar que el acceso a la versión electrónica se encuentra exento de pago.

La misma autoridad se encarga de establecer las modalidades para el suministro a los distribuidores.

La edición electrónica del Diario Oficial de la Federación lleva incrustada la firma electrónica avanzada del Director General Adjunto de este órgano, emitida por el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

Únicamente la edición electrónica del Diario Oficial de la Federación que se presenta en formato PDF tendrá incrustada la firma electrónica avanzada, la que se puede ver al abrir el respectivo archivo.

2.3 Simplificación Legislativa

El gobierno de los Estados Unidos Mexicanos ha trabajado fuertemente en este ámbito, pues declara que se encuentra consciente de la importancia que tiene para la gobernabilidad democrática y la vigencia plena del Estado de Derecho el conocimiento y exigencia de las leyes y demás normas jurídicas por autoridades y ciudadanos.

Con este objetivo, orientó las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, establecidas como dijimos en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, especialmente aquellas referidas a compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con la idea de impulsar e implementa una cultura de la legalidad en el país.

Según se establece por la propia Secretaría de Gobernación, la premisa fundamental para lograr una plena cultura de la legalidad, es el conocimiento de la norma jurídica y un fácil acceso a ésta por todos los ciudadanos. En una sociedad democrática es indispensable, que tanto los gobernantes como los gobernados tengan de manera sencilla un acceso inmediato al orden jurídico que los rige, como forma elemental para garantizar su respeto y la exigencia de su cumplimiento.

De este modo, y como parte de la adecuación institucional para este propósito, creó la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional (DGCCOJN), de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos.

Esta unidad tiene como funciones principales, entre otras, las siguientes:

- a) Integrar la compilación jurídica nacional –federal, estatal y municipal– y ponerla al alcance de todo público, gratuitamente, en Internet;
- b) La investigación y publicación de temas relativos al orden jurídico nacional para divulgar de manera sistematizada y actualizada el universo normativo del país.

Derivado de lo anterior, la Secretaría de Gobernación ha convocado a través de la DGCCOJN a diversos congresos y reuniones para propiciar el encuentro entre especialistas y servidores públicos responsables de áreas trascendentes para la legalidad, con el público en general, principalmente estudiantes, para divulgar los avances y perspectivas de las distintas ramas del conocimiento jurídico y la actividad científica y gubernamental.

Detalles de la actividad realizada en este ámbito se puede encontrar en la página web de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación.

También en esta línea, y siguiendo las recomendaciones de la OECD, México comienza en el año 2000 una fase más agresiva en materia de simplificación administrativa.

En ese año se realiza una modificación a su Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual rige los actos administrativos, en que se adiciona el tema de la mejora regulatoria, la cual se puede entender como una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

Esta norma crea la COFEMER, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, cuya misión es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión cuenta con autonomía técnica y operativa, y en general realiza las siguientes funciones:

- a) Revisa el marco regulatorio nacional, diagnostica su aplicación y elabora propuestas legislativas y administrativas, así como programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos.
- b) Analiza y dictamina las regulaciones que pretenden emitir las dependencias y los organismos descentralizados del Gobierno Federal, a fin de garantizar que su impacto, en términos de beneficios sociales, sean mayores a sus costos.
- c) Administra el Registro Federal de Trámites y Servicios que es un inventario de los trámites de la Administración Pública Federal. Las dependencias y organismos descentralizados no pueden aplicar trámites adicionales a los inscritos en este registro ni aplicarlos en forma distinta a lo que se establezca en el mismo.
- d) Brinda asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las entidades federativas y municipios del país, misma que consiste en promover leyes de mejora regulatoria locales, adecuaciones a reglamentos y bandos locales, sistemas de apertura rápida de empresas y consejos estatales y municipales de mejora regulatoria.

Asimismo, se estableció de manera permanente la participación de los sectores social y privado mediante la creación de un Consejo Federal para la Mejora Regulatoria.

Esta misión es ejecutada a través de Programas de Mejora Regulatoria elaborados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (APF) de cada uno de los estados mexicanos.

Si bien, como señalamos oportunamente, el programa de mejora regulatoria, como política pública, es relativamente nuevo en diversos países del mundo, en todos los países que conforman la OECD se dispone un andamiaje institucional para garantizar que la nueva regulación sea emitida mediante una evaluación ex ante que garantice que los posibles impactos que se generarían en la sociedad sean positivos.

En el año 2009, la OECD catalogó al marco institucional para administrar la política de mejora regulatoria de México como el quinto mejor de los países que conforman ese organismo internacional, precedido únicamente de Gran Bretaña, Holanda, Alemania y Canadá.

En el año 2010 se declaraba que como resultado de este programa, y en lo referido a la revisión del marco regulatorio, se produjo la derogación de más de 10.000 normas a nivel federal.

Los informes anuales emitidos por COFEMER se encuentran publicados en su sitio web.

2.4 Comunicación Jurídica

Dentro de Latinoamérica, México es uno de los países que más avances presenta en el terreno del lenguaje ciudadano de la ley.

En efecto, en octubre de 2004, la Secretaría de la Función Pública comenzó a difundir el concepto de Lenguaje Ciudadano y así México se convierte en uno de los primeros países de habla hispana en promover el uso de un lenguaje claro y preciso para transmitir claramente el quehacer gubernamental a la sociedad y facilitar su interacción con las instituciones.

A partir de esa fecha también se han realizado varias acciones.

En 2005, se instituyó la Red de Lenguaje Claro, conformada por un grupo de ciudadanos preocupados por promover la claridad en los escritos del sector público.

En esta Red participan académicos y profesionales que trabajan en diferentes ámbitos de la comunicación.

En 2006, 94 instituciones realizaron un gran esfuerzo para seleccionar documentos relevantes en su operación y reescribirlos de acuerdo a los conceptos de Lenguaje Ciudadano con el propósito de hacerlos más claros y sencillos.

Para transformar este impulso, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 estableció que *“la información no tiene un beneficio real si ésta no es comprensible. La información que las dependencias y entidades de la administración pública ponen a disposición de la sociedad tendrá que ser confiable, oportuna, clara y veraz. Estos atributos deberán observarse también en la información que las dependencias y entidades entregan a los ciudadanos y en los documentos de uso oficial empleados entre instituciones de gobierno, con la finalidad de transparentar los procesos a los distintos actores involucrados”*.

De esta manera, se refrenda el compromiso institucional de trabajar en pro de la claridad en todo texto gubernamental con el propósito de fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la calidad en el servicio público.

También en 2007, México lanza su Manual de Lenguaje Claro, elaborado por personal de la Dirección General de Simplificación Regulatoria, que explica de manera sencilla cómo redactar de forma eficaz para comunicar mejor.

TÍTULO 2

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA EN CHILE

1. Regulación del derecho a la información legislativa

1.1 Derecho a la Información

Según la doctrina y la jurisprudencia constitucional chilena, el derecho a la información, como derecho autónomo, forma parte de la garantía de libertad de expresión y del derecho de petición reconocidos expresamente en los numerandos 12 y 14 del artículo 19 de la Constitución Política de la República (CPR), los que señalan expresamente:

“La Constitución asegura a todas las personas:

(...)

12° La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado”.

14° El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes”.

Los autores Verdugo, Pfeffer y Nogueira (1999) así lo han expresado al señalar que los aspectos que comprende la garantía del artículo 19 N° 12 son *“el derecho a emitir opinión -facultad de toda persona para exteriorizar por cualquier medio, sin coacción, lo que piensa o cree-; la libertad de información, para hacer partícipe a los demás de esa opinión, se presenta como un complemento de*

aquella; y, por último, el derecho a recibir información, que, como se explicará, queda comprendido bajo el concepto de libertad de información" (p. 255).

Esta última forma parte natural y se encuentra implícito en libertad de opinión e informar, porque de nada sirven estas libertades si ellas no tienen destinatarios reales.

En efecto, como se desprende de la propia historia constitucional es posible afirmar que aunque no esté señalando expresamente en el texto constitucional estas libertades comprenden el derecho a recibir informaciones, pues según los antecedentes constitucionales la disposición contenida en el artículo 19, N° 12, de la Constitución el anteproyecto constitucional elaborado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, recogía el derecho de recibir la información.

También lo hacía el Acta Constitucional N° 3, antecedente fidedigno de la historia de la CPR, en que consta que el precepto fue debatido en varias sesiones acordando el constituyente en esencia que no puede pretenderse *"que existe el derecho de expresar opiniones, el derecho de comunicarse, sin que haya alguien que las reciba, por lo que no se divisa el motivo por el que deba incorporarse una garantía constitucional para satisfacción exclusiva de quien emita opiniones o de quien desea dar a conocer sus pensamientos"*.

Por lo anterior, aunque el inciso que recogía expresamente el derecho fue eliminado por el Consejo de Estado, de acuerdo a lo consagrado en el debate forma parte y se encuentra implícito en el derecho consagrado en el 19 N° 12.

En materia jurisprudencial por su parte, el propio el Tribunal Constitucional (TC) ha sostenido que *"estas libertades comprenden también el derecho a recibir informaciones"* (Considerando 20º sentencia rol 226/1995, de fecha 30 de octubre de 1995 y considerando 9º de la sentencia rol N° 634/2006, de 9 de agosto de 2007).

En idéntico sentido, la Corte de Apelaciones de Santiago ha afirmado que en la garantía del N° 12 del artículo 19 de la Constitución Política de la República *“debe entenderse comprendido el derecho a recibir información, ya que como se ha sostenido por diversos autores, de nada serviría que se aseguraran la libertad de emitir opinión y la de información si no se reconoce que los destinatarios tienen, a su vez, el legítimo derecho a recibir una información oportuna, veraz y completa”* (considerando 9° sentencia rol N° 5527-2001 y 5728-2001).

A mayor abundamiento respecto del reconocimiento del derecho a la información podemos afirmar que, para los constitucionalistas chilenos, el derecho a la información es una norma adscripta iusfundamentalmente también al artículo 8° respecto de la publicidad y al inciso 2° del artículo 5 de la CPR.

El artículo 8° establece:

“(…)

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

(…)”

Por su parte el inciso 2° del art. 5 señala:

“(…)”

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En este último caso porque una interpretación adecuada reenvía el ordenamiento constitucional a su complementariedad con los convenios internacionales, especialmente la Declaración Universal y la Convención Americana de Derechos Humanos, pues entienden que estos derechos, reconocidos en estos tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile, se incorporan al bloque de derechos constitucionales que todos los órganos están obligados a respetar.

1.2 Derecho de acceso a la información

Respecto del derecho de acceso a la información pública y su reconocimiento constitucional, se puede afirmar que el derecho se encuentra reconocido en la Carta Fundamental, aunque no en forma explícita, como un mecanismo esencial para la vigencia plena del régimen democrático y de la indispensable asunción de responsabilidades unida a la consiguiente rendición de cuentas que éste supone por parte de los órganos del Estado hacia la ciudadanía.

Al mismo tiempo, la publicidad de los actos de tales órganos, garantizada, entre otros mecanismos, por el derecho de acceso a la información pública, constituye un soporte básico para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales que, eventualmente, puedan resultar lesionados como consecuencia de una actuación o de una omisión proveniente de estos órganos.

Tal afirmación se funda en primer lugar en que Chile es una república democrática como se afirma en el artículo 4º de la Constitución Política, y en ese sentido tal como aparece en la historia del artículo 8º de la CPR, introducido en la reforma constitucional de agosto de 2005, Pantoja Bauzá señaló durante la discusión parlamentaria de *“(e)l hecho de que Chile sea una República democrática implica que las autoridades públicas responden a la sociedad; por lo tanto tiene a disposición de los ciudadanos los actos y da cuenta de ellos”* (p. 16).

El segundo término, porque entendemos que el derecho a acceder a las informaciones que obran en poder de los órganos del Estado forma parte de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 19 N° 12 y n° 14 de nuestra Carta Fundamental.

Finalmente, en que el artículo 8° de la Constitución Política, consagra los principios de probidad, publicidad y transparencia en la actuación de los órganos del Estado.

Según consta en la historia de la ley de este artículo, durante el debate sostenido en el Senado a propósito de la reforma que lo introdujo, el senador Hernán Larraín, autor de proyecto, sostuvo que: *“Los órganos del Estado deben dar a conocer los fundamentos de sus decisiones, es decir, cumplir con el principio de publicidad y, finalmente, que deben actuar en forma transparente, lo cual significa que las personas puedan acceder a la información con las restricciones que establecerá la ley”* (p.21).

A mayor abundamiento, la jurisprudencia del TC ha señalado reiteradamente que el derecho de acceso:

“se funda en el artículo 19 N° 12 de la Constitución, siendo que este Tribunal reconoció la existencia de un derecho de acceso a la información pública que emanaría de este último precepto constitucional (STC 634-2007) y del artículo 4° de la Constitución en virtud del cual Chile es una República democrática y sus decisiones son, evidentemente, res publica” (considerando 22 de la sentencia rol N° 2246/12, de fecha 31 de enero de 2013).

No obstante lo anterior, para zanjar la discusión, actualmente se encuentra a punto de ser aprobada la iniciativa de reforma, boletín N° 8805-07, destinada a otorgar reconocimiento constitucional expreso al derecho de acceso a la información pública.

1.3 Principio de Publicidad

Hasta antes de la reforma constitucional de 2005, la doctrina y la jurisprudencia chilena, estimaban que este principio se encontraba reconocido no sólo a nivel legal, en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado Nº 18.575, sino que de manera implícita también a nivel constitucional.

En este último caso como un principio de publicidad genérico que obligaba a los órganos del Estado a dar cuenta de sus actos y resoluciones, así como de sus fundamentos.

Esta construcción interpretativa fue apoyada en diversos argumentos, algunos de los cuales hemos visto como también se esgrimen en otros países y por los propios organismos internacionales. Entre ellos:

- a) La directa conexión con el régimen político democrático, que como ya hemos señalado destacó el profesor Pantoja Bauzá durante la discusión de la reforma constitucional;
- b) la confidencialidad y el secreto como reglas excepcionales y explícitas en la misma CPR; y
- c) el carácter instrumental de la publicidad de la información para el ejercicio de derechos fundamentales, como lo ha destacado el TC de Chile.

Al efecto el TC ha señalado que:

“La publicidad de los actos de tales órganos (...) constituye un soporte básico para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas que, eventualmente, puedan resultar lesionados como consecuencia de una actuación o de una omisión proveniente de los mismos” (Considerando 9º sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 634/2006, de 9 de agosto de 2007).

Actualmente, sin embargo, con las modificaciones introducidas por la reforma constitucional de 2005, el principio de publicidad ha sido expresamente incluido en el ya señalado artículo 8° de la CPR, destacando su ubicación en el Capítulo I de las Bases de la Institucionalidad.

La citada disposición, liga la publicidad de las actuaciones públicas con el principio de probidad, y hace de la publicidad un principio general para todos los órganos del Estado que sólo puede exceptuarse por el legislador mediante una ley de quórum calificado (mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio) fundada en causales tasadas por el propio texto constitucional, relativas a:

- a) La afectación del debido cumplimiento de las funciones públicas;
- b) Los derechos de las personas;
- c) La seguridad de la Nación; y
- d) El interés nacional.

En virtud de los principios de supremacía constitucional y de vinculación directa de los preceptos constitucionales, el nuevo artículo 8° de la Constitución Política es directamente aplicable a todos los órganos del Estado.

Con esta reforma se persigue que sus actos, los fundamentos en que se sustentan y los procedimientos conforme a los cuales se adoptan, sean notorios, patentes o manifiestos y no secretos, reservados u ocultos, vale decir, que cualquier persona pueda acceder a dicha información.

Lo anterior en el entendimiento que, en el Estado Democrático y Constitucional de Derecho, tiene que obrarse siempre con transparencia.

La declaración de confidencialidad de éstos constituye expresamente excepción en el orden constitucional.

Consecuencia de la publicidad es la transparencia, que persigue permitir y promover el acceso de las personas a esos actos, fundamentos y procedimientos.

Del mismo modo, el nuevo artículo 8º implica una prohibición constitucional a la declaración de reserva o secreto por vía reglamentaria.

A su vez, dejan de surtir efectos en el ordenamiento jurídico todas las resoluciones dictadas por los órganos de la Administración del Estado, emitidas al amparo de lo dispuesto en el inciso final del artículo 13 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, que establecía la declaración de secreto y reserva por variadas causales, y además entregaba como materia de reglamento el establecimiento de los casos de reserva o secreto.

En virtud de esa norma se dictó un decreto reglamentario sobre secreto o reserva de los actos, documentos y antecedentes que obren en poder de los órganos de la Administración del Estado que entregaba la calificación del acto, documento y/o antecedente al jefe de servicio, quien debía hacerlo a través de una resolución. En virtud de esta norma se dictaron más de 200 resoluciones declarando reservados la mayoría de los actos de la administración pública.

En concordancia con la reforma constitucional de 2005, el 20 de agosto de 2008 se publicó en el Diario Oficial la Ley Nº 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, que desarrolla el principio de publicidad contenido en el transcrito inciso 2º del artículo 8º de la CPR.

Esta norma entró en vigencia en abril del 2009, ocho meses después de su publicación.

La ley regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, y desarrollo los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, el órgano garante de este derecho, el Consejo para la Transparencia, y las excepciones a la publicidad de la información.

1.4 Publicidad de las leyes

En el ámbito de la doctrina nacional, el profesor Ducci Claro (1995) ha señalado que *“la publicidad pasó a constituir un presupuesto jurídico, un requisito para la validez o para la eficacia de las normas, apoyado en la necesidad de preservar la seguridad como valor”* (p.59).

Al respecto, y basados en el texto constitucional podemos decir que la exigencia de publicación de la ley tiene rango constitucional en nuestro país, pues el artículo 75 de la CPR la prescribe como uno de los trámites que debe cumplir el proceso de formación de una ley, al señalar textualmente:

“Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley.

La promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contados desde que ella sea procedente.

La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio”.

Como podemos observar, en la norma fundamental si bien se determina la obligación de efectuar dicha publicación en determinado plazo, no se establece que la publicación deba efectuarse en un medio en particular.

De esta forma, el párrafo 2 del título preliminar del Código Civil (CC) chileno se convierte en la principal norma de regulación de los mecanismos de publicación de la ley en Chile.

Así el artículo 6 establece la obligatoriedad de la ley desde su promulgación y publicación, al establecer:

“La ley no obliga sino una vez promulgada en conformidad a la Constitución Política del Estado y publicada de acuerdo con los preceptos que siguen”.

El artículo 7 por su parte, dispone que la publicación se hará en el Diario Oficial de la República de Chile y la fecha de la ley será la de esa publicación, estableciendo una presunción de conocimiento de la ley a partir de esa fecha. Sin embargo, el mismo artículo en su inciso tercero, dispone que la propia ley u otra podrá establecer reglas sobre su publicación o sobre su fecha de vigencia.

Este artículo señala textualmente:

“La publicación de la ley se hará mediante su inserción en el Diario Oficial, y desde la fecha de éste se entenderá conocida de todos y será obligatoria.

Para todos los efectos legales, la fecha de la ley será la de su publicación en el Diario Oficial.

Sin embargo, en cualquiera ley podrán establecerse reglas diferentes sobre su publicación y sobre la fecha o fechas en que haya de entrar en vigencia”.

En virtud de esta disposición podría ocurrir que una ley estableciera su publicación en un medio diferente, y mismo modo podría señalar una vigencia diferida, esto es que que entrará en vigencia en una fecha posterior, como por ejemplo suele ocurrir con las leyes tributarias; o excepcionalmente retroactiva, esto es que entrará en vigencia con anterioridad a su publicación.

En este mismo sentido encontramos la letra a) del artículo 48 de la Ley 19.880 que Establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado que dispone la publicación en el Diario Oficial de los actos administrativos que *“contengan normas de general aplicación o que miren al interés general”.*

1.5 Presunción de conocimiento de la ley y error de derecho

Como decíamos, en Chile, la presunción de conocimiento de la ley contenida en el artículo 7 del CC, desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial, le exige al ciudadano común estar informado de las normas jurídicas a las que se encuentra obligado.

A su vez, el artículo 8 dispone la inexcusabilidad por desconocimiento, al señalar:

*“Nadie podrá alegar ignorancia de la ley después que ésta
haya entrado en vigencia”*

La afirmación que la autoridad de la ley se basa fundamentalmente en la presunción de conocimiento de la ley, como hemos visto, es un pilar fundamental del ordenamiento jurídico de algunos países. Sin embargo, presumir que el Derecho es conocido por toda la comunidad parece ser una ficción, que no refleja la realidad, y que sólo puede entenderse a la luz de la necesidad de establecer la obligatoriedad de la norma jurídica, esto es, el carácter inexcusable de su cumplimiento.

En este sentido es válido, lo señalado al respecto, por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado en su primer informe sobre el proyecto de reforma constitucional de 2005, boletín N° 2526-07, que establece *“para que la presunción de conocimiento de la ley opere es menester que la normativa sea entendible, que su sola lectura sea comprensible y que la disposición legal se baste a sí misma”* (Historia de la ley 20.050, p. 342)

No obstante lo anterior, como hemos señalado la normativa nacional y parte de doctrina nacional tradicional consideran este error como inexcusable, basados en el principio de la ficción de conocimiento de la ley del artículo 8 del CC y que aparece reiterado en el artículo 706 inciso final que dispone expresamente que *“el error en materia de derecho constituye una presunción de mala fe, que no admite prueba en contrario”*, aplicable a la situación en que se ha obrado en forma antijurídica, por un desconocimiento o un errado conocimiento de la ley.

Del mismo modo, el artículo 1452 del CC aplica la tesis de la inexcusabilidad del error de derecho, al señalar que *“el error en un punto de derecho no vicia el consentimiento”*, por lo que no puede ser alegado con el objeto de anular un negocio jurídico.

Sin embargo, como veremos este principio tiene excepciones consideradas dentro del propio CC.

El primer caso es el del artículo 2297 que dispone que:

“se podrá repetir aun lo que se ha pagado por error de derecho cuando el pago no tenía por fundamento ni aun una obligación puramente natural”.

La clave para entender este caso, más que en el error de derecho de que la persona fue víctima está en la falta de causa (eficiente de la obligación) del pago que efectuó la misma, por ello, incluso se perdona el error de derecho o de hecho que pudo viciar el pago que efectuó.

El segundo caso es el contemplado en el artículo 2299, que dispone:

“del que da lo que no se debe, no se presume que lo dona, a menos de probarse que tuvo perfecto conocimiento de lo que hacía, tanto en el hecho como en el derecho”.

Esta norma es una aplicación del precepto anterior, en el entendido que el error de hecho y de derecho, impide configurar una presunción de donación del sujeto que da lo que no debe, por lo tanto, no tendrá derecho a retener lo indebidamente recibido. El ejemplo clásico es si alguien por error paga un impuesto que previamente había sido suprimido, tiene derecho a pedir su devolución.

Para la doctrina, en los casos antes citados, la excepción es más aparente que real, pues en realidad lo que se aplica realmente es el principio del enriquecimiento sin causa que está detrás del cuasicontrato de pago de lo no debido.

También se cita por algún autor el caso del artículo 2454 que establece que:

"es nula en todas sus partes la transacción celebrada en consideración a un título nulo, a menos que las partes hayan tratado expresamente sobre la nulidad del título".

No obstante creemos que el artículo 2454 no constituye una excepción ni expresa ni tácita al artículo 1452, pues la nulidad sólo se puede pedir si la parte ha ignorado los hechos que dan origen al vicio de nulidad del título, no si ha padecido de error de derecho.

Por último, también se señala el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil que establece la institución del recurso de casación en el fondo, que tiene por fundamento anular las resoluciones judiciales en los casos en que se ha cometido infracción de la ley, es decir se ha incurrido en error de derecho por el sentenciador, el que ha influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo.

Además de lo anterior, afortunadamente, como anticipamos, hay posiciones que se han alzado frente a estas interpretaciones.

En el plano civil, se ha señalado que bajo la denominación presunción del conocimiento de la ley se engloban principios de distinto alcance.

Uno de ellos es la obligatoriedad, es decir, la ficción de conocimiento de la ley que hace inexcusable su incumplimiento.

Pero otro problema muy distinto es la influencia que sobre los actos jurídicos pueda ejercer el error de derecho.

La ignorancia del derecho no puede servir de pretexto para eludir su observancia, pero puede tener una influencia cuando sea alegada como presupuesto de aquellos hechos de que la ley hace derivar consecuencias jurídicas.

En el plano penal por su parte, contemporáneamente la generalidad de la doctrina penal, bajo el nombre de error de prohibición, concede valor al error de derecho y concluye que, debidamente acreditado en el proceso, debe conducir a la absolución del reo, por faltar uno de los elementos del delito cual es la culpabilidad, en su aspecto de conciencia de la ilicitud.

Como vemos, la ciencia del Derecho no ha permanecido ajena a las conclusiones reseñadas, y por tanto podemos observar como las modernas teorías integran a su ámbito la legítima posibilidad de exculparse de una conducta antijurídica por un desconocimiento de las leyes que la regulan.

1.6 Normas sobre confidencialidad y secreto

Tal como dijimos anteriormente, el artículo 8° de la CPR, que establece el principio de publicidad de los actos de los órganos del Estado, contempla ciertas causales de reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Este carácter debe ser establecido por una ley de quórum calificado.

También hay otras disposiciones en la CPR que contienen cuestiones que se declaran secretas o reservadas y que se sustraen del conocimiento público, tales como:

- a) El sufragio en las votaciones populares, es que es secreto (artículo 15 CPR);
- b) La nómina de militantes de un partido político registrada en el Servicio electoral del Estado, quien debe mantenerla en reserva (artículo 19, Nº 15);

- c) Las discusiones y deliberaciones sobre las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, las negociaciones de los tratados, que pueden ser secretos si el Presidente así lo exige (artículo 32, Nº 15);
- d) La votación que efectúa la Corte Suprema para nombrar los Ministros del Tribunal Constitucional que será secreta (artículo 92 letra c); y
- e) Las actas del Consejo de Seguridad Nacional, que serán secretas si la mayoría de sus miembros así lo acuerda (artículo 107).

No obstante lo anterior, si bien estas disposiciones expresas en materia de secreto o reserva reafirman la lógica por defecto bajo la cual opera la nueva norma constitucional del artículo 8° de la CPR, en que la publicidad y la transparencia es la regla y el secreto es la excepción, en la práctica, la cultura de la opacidad que vivió Chile durante largo tiempo hace que existan aún, aunque dispersas, disposiciones legales que contemplan el secreto o reserva.

Respecto de los actos legislativos en específico no existe disposición expresa que contemple tal situación.

1.7 Publicación electrónica de la ley

En Chile no existe publicación electrónica oficial de la ley. Si bien, tanto el Diario Oficial como el Congreso Nacional disponen de plataformas electrónicas de difusión, que describiremos a continuación, ninguna de las dos cuenta con reconocimiento oficial, lo que constituye un óbice relevante al derecho a la información legislativa en nuestro país.

De este modo, la única versión oficial para las publicaciones normativas es la edición impresa del Diario Oficial y los Códigos de la República impresos por la Editorial Jurídica de Chile, dado que no se ha reconocido oficialidad a ninguna versión electrónica.

2. Mecanismos de publicación

Como señaláramos el CC chileno entrega la tarea de publicación al Diario Oficial, sin embargo, tal como ocurre en otros ordenamientos, también se establece que la propia ley podrá disponer otro medio.

Al respecto por tanto, la publicación en Chile se realiza de manera oficial en este medio, pero también en otros medios dispuestos por las propias leyes de la República de Chile.

En virtud de lo anterior, es posible por ejemplo encontrar normas publicadas en el Boletín Oficial de Minería o en otros medios de circulación nacional o local, tales como periódicos regionales o comunales.

Un mecanismo especial de circulación lo encontramos a propósito de las de los Códigos de la República, los que son editados por la Editorial Jurídica de Chile y distribuidos a través de sus canales de comercialización, previa dictación de un decreto promulgatorio por el Ministerio de Justicia que aprueba la edición como versión oficial.

Del mismo modo, el Portal Ley Chile de la Biblioteca del Congreso Nacional, creado por el artículo 93 de la Ley N° 18.681 del año 1987, con el nombre de Banco de Datos Jurídicos, realiza la función de difusión masiva y consolidación de la legislación en el país.

A continuación nos referiremos a estos mecanismos:

2.1 Diario Oficial de la República de Chile (DOF)

El Diario Oficial de la República de Chile es la institución oficial del Estado, encargada de la publicación de las normas jurídicas que rigen al país.

El DOF, que fue creado en 1876, volvió desde el año 2013 a la dependencia orgánica del Ministerio del Interior, después de pertenecer largos años a la

Empresa Periodística La Nación, cuya administración estaba a cargo de una sociedad comercial.

Esta empresa comercializó históricamente el formato impreso y digital de la publicación oficial y las suscripciones a bases de datos creadas para consultas temáticas e históricas del periódico.

Actualmente, el Ministerio de Interior no dispone de bases de datos ni comercializa acceso a suscripciones, pero sí otorga acceso gratuito desde su portal a la edición no oficial desde 1990 en adelante.

2.1.1 Antecedentes históricos

Según lo que se puede recoger de la historia recogida por el propio portal del DOF, las ediciones normativas que se han encargado de publicar y archivar nuestros cuerpos legales nacen, en forma más sistemática, con la Aurora de Chile (1812), y le siguen publicaciones legislativas especializadas como el Monitor Araucano (1813), las Gacetas del Rey (1814) y del Gobierno (1817), la Gaceta de Santiago (1817), la Gaceta Ministerial (1818), el Boletín de las Órdenes y Decretos del Gobierno (1823) y El Araucano (1830), para culminar con el Diario Oficial (1877), publicación que ha permanecido hasta nuestros días.

El Diario Oficial de la República de Chile fue creado por el decreto del 15 de noviembre de 1876, sobre Imprenta Nacional i Diario Oficial, emitido bajo la presidencia de don Aníbal Pinto. Su primer número se publicó el 1 de marzo de 1877, reemplazando como se señaló al periódico “El Araucano”.

Desde entonces y salvo en contadas excepciones, el Diario Oficial aparece todos los días hábiles de lunes a sábado.

Sólo a partir de 1893, a las leyes se les asignó un número correlativo, publicándose en el Diario Oficial precisamente ese año, la ley Nº1.

También como hemos visto se han publicado, desde el año 1900, 247 leyes llamadas de circulación restringida, conocidas popularmente como leyes secretas, las que se imprimían en pocos ejemplares sólo para efectos de archivo.

2.1.2 Contenido de la publicación

En el ámbito normativo en el Diario Oficial se publican normas de cualquier nivel jerárquico, tales como leyes, DFL, DL, decretos y resoluciones de diversos órganos y servicios públicos, decretos alcaldicios, ordenanzas municipales, autos acordados de los Tribunales Justicia y acuerdos del Banco Central.

Los textos son publicados en su versión original, como fueron emitidos por el organismo de origen, por lo que si modificaciones posteriores alteran su texto, éste no es consolidado en una nueva versión.

La única excepción a lo anterior, por constituir una nueva norma, resulta de la publicación de los textos producto de acciones de refundición normativa, que reciben el nombre de textos refundidos, los que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución emite el Presidente de la República. Este artículo señala textualmente:

“El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley.

Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías

constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.

La autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República.

La ley que otorgue la referida autorización señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el Presidente de la República queda autorizado para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su mejor ejecución. En ejercicio de esta facultad, podrá introducirle los cambios de forma que sean indispensables, sin alterar, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance. A la Contraloría General de la República corresponderá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización referida. Los decretos con fuerza de ley estarán sometidos en cuanto a su publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley“.

En el portal del Diario Oficial, como señaláramos, con carácter gratuito sólo hay acceso al formato digital del Diario Impreso, y no se permite la búsqueda de normativa.

En la edición del día encontramos una búsqueda por fecha, lo que nos permite descargar, en forma pdf, la versión que se desea del DO, la que según señaláramos no tiene carácter oficial.

Actualmente se encuentran trabajando en un proyecto de integración llamado TRYPODE (Toma de Razón Y Publicación Oficial de Documentos Electrónicos), el cual es definido como una plataforma que se elabora en conjunto con la Contraloría General de la República y que permitirá automatizar el flujo de tramitación de una norma jurídica.

Se destaca también el audio que relata el sumario de las últimas publicaciones de normas que está orientado a permitir el acceso a esta información de personas con discapacidad visual.

2.1.3 Visión crítica

La publicación electrónica realizada por el Diario Oficial adolece a nuestro juicio de varias deficiencias. Destacamos a continuación algunas:

- a) No dispone de sistemas de autenticación para la transferencia de la información desde las unidades publicadoras al DOF, por lo que no puede asegurar la integridad una vez descargados por el usuario.
- b) El período de acceso público y gratuito está restringido a 1990 en adelante, y a mayor abundamiento la plataforma no contiene herramientas de búsqueda y recuperación eficiente de la información del período publicado.
- c) La norma publicada en el DOF corresponde al texto original, que más tarde puede sufrir modificaciones, pero no se produce posteriormente la publicación oficial del texto consolidado de la norma, salvo el caso extraordinario de textos refundidos por el Presidente de la República.

- d) No existe integración entre la información que permita acceder desde un nuevo texto a los textos modificados o vinculados con la nueva legislación.
- e) Los procesos de publicación adolecen de falta de normalización y estandarización.
- f) La información no está integrada a otra información jurídica relevante.
- g) El acceso regular a la publicación es más bien reducido, las cifras del propio del DOF fines del año 2014 habla de 2.000 ejemplares impresos y alrededor de 3.000 consultas en línea diarios.

2.2 Edición de Códigos de la República. Editorial Jurídica de Chile

Como adelantamos, un mecanismo especial de publicación y circulación lo constituye la edición de los Códigos de la República, pues según la Ley Nº 8.828, la Editorial Jurídica de Chile tiene la exclusividad de la edición de los Códigos Oficiales de la República.

El artículo 2º de esa ley señala expresamente que *“las ediciones oficiales de los Códigos de la República sólo podrán hacerse por la Editorial Jurídica de Chile”*.

Esta edición oficial implica las siguientes actividades:

- a) Composición y edición del texto por personal de la Editorial;
- b) Supervisión de una comisión de profesores universitarios especialistas en cada materia, denomina Comisión de Códigos;
- c) Revisión y aprobación del Ministerio de Justicia; y
- d) Publicación de los textos en formato impreso.

Una vez impresos son distribuidos para su venta en los puntos de comercialización de la Editorial.

2.2.1 Antecedentes históricos

En 1945, la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y la Biblioteca del Congreso Nacional, suscribieron un acuerdo para realizar y publicar obras de interés para el progreso de las Ciencias Jurídicas y Sociales y el perfeccionamiento de la legislación nacional, particularmente en la elaboración de ediciones actualizadas de los textos codificados que existían a la época en nuestro país, así como repertorios de jurisprudencia y obras doctrinarias del ámbito del Derecho.

Los objetivos señalados en ese acuerdo fundacional fueron posteriormente recogidos por el legislador, mediante la aprobación de la Ley N° 8.737, que junto con conferir la personalidad jurídica, aprobó los estatutos de la nueva institución contemplados en el acuerdo suscrito por ambas entidades, estableciendo un Consejo a cargo de su dirección.

Originalmente, dicho Consejo se conformaba por 9 miembros: el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, en calidad de Presidente; dos profesores designados por dicha facultad; dos representantes del Senado y dos de la Cámara de Diputados; el Presidente del Centro de Derecho de la Universidad de Chile, y el Director de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Sin embargo, en virtud de sucesivas modificaciones incorporadas por el Decreto Ley N° 319 (1974), el Decreto Ley N° 2.231 (1978), y por la Ley N° 19.227, respectivamente, actualmente el Consejo en referencia cuenta con ocho miembros, conservando de su primera estructura únicamente al primer y último de los integrantes mencionados anteriormente, incorporando al Contralor General de la República, a un Ministro de la Corte Suprema, a un representante del Consejo de Rectores, al Presidente del Colegio de Abogados y a dos representantes del Gobierno, designados por decreto de los Ministerios de Justicia y Educación.

La estructura y procesos descritos, junto a la importancia de los objetivos propuestos, sumado al financiamiento público que la Editorial Jurídica percibió durante largo tiempo, hicieron fecunda y preponderante la actividad de esa casa editorial a lo largo de más de cinco décadas. No obstante lo anterior, la pérdida paulatina de financiamiento estatal y el revolucionario cambio de la industria editorial a partir de la introducción de las TIC, hace que a partir de la década de los noventa la Editorial iniciara un proceso fracasado de ampliación en la explotación de su giro, lo que gatilló una grave crisis financiera.

Efectivamente, a comienzos de los años noventa, la Editorial dio comienzo a un proceso de expansión, que contempló nuevas colecciones de libros, como ensayos y novelas contemporáneas; la apertura de 24 librerías; y la apertura de filiales en España, Argentina y México.

Lo anterior gatilló un completo déficit de su situación financiera, producto de innumerables deudas insolutas, que se agravó con el paso del tiempo a tal nivel, que hoy resulta imposible su subsistencia. Por ello, en sesión celebrada en mayo del 2013, el Consejo Directivo de la Editorial Jurídica de Chile, junto con reconocer el enorme valor y aporte que a la sociedad y al derecho ha representado dicha institución, adoptó, por unanimidad de sus miembros, el acuerdo de su disolución, solicitando al Poder Ejecutivo el ingreso al Parlamento de un proyecto de ley que apruebe esta decisión.

El proyecto de ley sobre la materia, boletín N° 9116-07, se encuentra actualmente sin movimiento en la Cámara de Diputados.

2.2.2 Visión crítica

No obstante el valor que la publicación de los textos actualizados de los Códigos de la Editorial Jurídica proporcionaban a la seguridad jurídica de nuestro país, dado su carácter oficial, es cierto igualmente que dicha

publicación adolece de muchas deficiencias desde el punto de vista de la gestión de información legislativa que hemos referido como estándar.

Al respecto podemos señalar:

- a) La publicación es en formato impreso y no considera el formato electrónico.

Su acceso por tanto se restringe a usuarios de ese formato.

- b) El ejemplar, una vez publicado, es puesto a la venta, alejándose en este sentido del estándar de gratuidad que hemos revisado.

- c) La demora de 2 a 6 meses de la publicación una vez publicada la ley modificatoria en el Diario Oficial. Lo anterior en virtud de las actividades de supervisión de la Comisión de Códigos y de la revisión del Ministerio de Justicia, a lo que se suma la emisión del decreto aprobatorio por este organismo.

- d) La gestión de información no cumple con estándares o no permite verificarlos (apertura, autenticidad, trazabilidad, calidad, seguridad, etc.)

- e) Los procesos de publicación adolecen de falta de normalización y estandarización.

Dada sus dificultades económicas, la Editorial Jurídica de Chile sólo publicó una edición oficial durante el año 2014.

2.3 Portal Ley Chile. Servicio de Información Legal de la Biblioteca del Congreso.

La Biblioteca del Congreso de Chile (BCN), a través de la base de datos legal “Ley Chile”, ofrece acceso integrado a la normativa nacional y a información jurídica relacionada proveniente de las diferentes fuentes del derecho reconocidas en el país.

Ley Chile es la base de datos legal más completa y consultada del país, según se puede apreciar en las estadísticas más adelante.

Sus principales usuarios son los actores del proceso legislativo, es decir los miembros del Congreso, del Ejecutivo, Tribunal Constitucional, Centros de Estudios y Observatorios Legislativos, así como aquéllos que aplican y operan la normativa en el país, es decir jueces, abogados, auxiliares de la administración de justicia y funcionario públicos.

Del mismo modo, y de acuerdo con las estadísticas de uso y servicios de consulta en línea, es la principal herramienta de respuesta a demandas ciudadanas de acceso a la ley.

Son servicios de carácter universal y gratuitos, certificados bajo calidad ISO 9001, y recogen una gestión de información basada en un sistema de datos abiertos enlazados e interoperables que según declara intenta facilitar la navegación a los usuarios y evitar la duplicidad de tareas de procesamiento de la documentación jurídica de las distintas instituciones del país.

No obstante lo anterior, los textos disponibles en Ley Chile no cuentan con reconocimiento oficial.

2.3.1 Antecedentes históricos

La BCN comenzó a procesar información legislativa casi desde sus orígenes a fin de responder a las demandas del proceso de formación de la ley y para ese efecto desarrolló ficheros físicos con la identificación de las normas y sus modificaciones.

Estos ficheros fueron históricamente consultados no sólo por la comunidad parlamentaria, sino por casi todos los abogados del país y constituyeron la base de la plataforma virtual que empieza a instalarte en 1985 y que obtiene reconocimiento legal con la creación del Banco de Datos Jurídicos de la BCN por el art. 93 de la Ley N° 18.681, ya señalada.

Éste se componía de tres bases de datos independientes: BDTO (textos originales), BDTA (Textos actualizados) y BDIM (Índice de Modificaciones), operaba bajo una arquitectura Mainframe y el acceso era a través de terminales explotados por personal especialmente entrenado para recuperar la información. Su mantención estaba a cargo de un equipo de 10 personas.

El año 1995, la BCN migra los contenidos a un sistema cliente-servidor, bajo una estructura de base de datos relacional y comienza un largo período de poblamiento y revisión de sus contenidos.

En 1998 se desarrolla la primera interfaz Web de consulta. Por razones de estructura de la base de datos, esta interfaz se definió con acceso limitado, pero aun así su liberación provocó una rápida saturación de recursos.

En 2005 se inicia la construcción y migración a la actual plataforma, la que entró en completa operación en el año 2009.

El proceso, que contempló los más modernos estándares vigentes, fue ampliamente participativo, se entrevistó a más de 200 usuarios, quienes diseñaron colaborativamente los servicios.

Producto de esta colaboración surgió el modelamiento de los datos (norma jurídica)¹⁴ y servicios, todos ellos bajo los principales estándares comunes propuestos y/o gestionados por la World Wide Web Consortium (W3C): lenguaje XML y protocolos de intercambio basados en Web Services, los que permiten compartir datos con distintas aplicaciones, independientemente de los lenguajes de programación utilizados o las plataformas que los soporten.

Los esquemas de intercambio pueden ser revisados en la documentación de intercambio disponible en el Portal Ley Chile.

¹⁴ En Anexo N° 1 revisar Modelamiento de Norma Jurídica en Ley Chile.

2.3.2 Principios y Estándares

La Base de Datos Ley Chile responde a un moderno modelo para la gestión de documentación legal que hemos revisado, y por tanto se sustenta bajo varios de esos principios y estándares universales. A saber:

a) Acceso universal.

Ley Chile es un portal legal en que todas las personas, nacionales y extranjeros, pueden acceder a la información legislativa del país, esto es a las normas jurídicas promulgadas en la República y a los textos actualizados y vigentes, elaborados por la BCN a partir de las normas modificatorias, no obstante éstas no tienen carácter oficial.

b) Gratuidad.

Ley Chile permite la consulta y descarga gratuita de la información.

c) Apertura de datos y datos abiertos enlazados (open linked data).

Ley Chile está concebida como un sistema de datos abiertos y enlazados, es decir su contenido se encuentra completamente disponible para ser usado, reusado, redistribuido y enlazado por los ciudadanos.

Para este efecto el Portal utiliza los estándares RDF y Ontologías que se definen.

Los servicios de transferencia de documentos desde la BCN a un usuario externo al Congreso utilizan estándares abiertos y son publicados en forma libre y gratuita, tanto a nivel de formato de datos de intercambio de información como de niveles de seguridad.

Estos datos enlazados gozan, desde 2011, de la máxima clasificación (cinco estrellas) en Open Data, lo que significa que ellos son entregados de manera óptima para su reutilización.

d) Calidad

Los procesos de Ley Chile, referidos a ingreso, actualización, vinculación y consulta de usuarios, se encuentran certificados bajo ISO 9001. Esta certificación se implementó desde el año 2010, en respuesta a la demanda de sus usuarios respecto del aseguramiento y la certificación de la calidad de los contenidos ofrecidos, que aunque no oficiales, sirven como insumo a las principales actividades jurídicas del país.

Bajo este estándar la BCN efectúa procesos de análisis y agregación de valor a la normativa que almacena y ofrece, inspirada en su política de calidad, con objetivos y procedimientos definidos, medibles y con trazabilidad observable en cada etapa del proceso.

Los roles y responsabilidades de quienes participan en los procesos han sido definidos y asociados a un perfil para el cual se han determinado las competencias requeridas y éstas se evalúan. Del mismo modo, periódicamente se recogen las quejas y los requisitos de sus usuarios para prevenir, corregir y/o mejorar en forma continua.

e) Interoperabilidad

Ley Chile tiene la capacidad de entregar y/o recuperar su información y la de otros sistemas a partir de la relación establecida entre los contenidos. Para lograr esto, se recurre a protocolos de intercambio que han sido definidos y como señalamos, se encuentran publicados.

Estos protocolos están clasificados en tercer nivel técnico en CKAN, institución que evalúa la interoperabilidad de los datos provistos, y ello significa que cumplen los requerimientos técnicos para una óptima interacción.

f) Integración

A partir de la interoperabilidad y de algunos servicios previamente publicados de manera estándar (banner últimas leyes publicadas) o de un simple enlace, Ley Chile se constituye en una plataforma abierta e integrada de servicios de contenido jurídico basados en web que permite administrar y consultar en forma segura, confiable y fidedigna los textos legales y otros documentos relacionados con aquéllos de interés para los usuarios.

En este marco ofrece enlaces desde las normas a productos y/o servicios internos del propio Congreso, como historia de la ley, ley fácil y proyectos de ley en tramitación, o a productos y/o servicios de instituciones externas, por ejemplo, jurisprudencia constitucional, administrativa (dictámenes de la Contraloría y Dirección del Trabajo) y judicial.

En base al principio de integración, la plataforma provee, vía convenios, actualización de la normativa en más de 120 portales públicos y privados, exigidas por la Ley N° 20.285 de Acceso a la Información Pública.

2.3.3 Principales procesos

Ley Chile está a cargo de personal de la Biblioteca del Congreso Nacional, quienes diariamente realizan los procesos de ingreso, actualización e integración de la legislación nacional para dejarla disponible en la plataforma.

Por el proceso ingreso se incorporan a la base de datos las normas legales.

Por el de actualización se construye el texto vigente consolidado y se deja disponible para su consulta¹⁵.

Por el proceso de integración se hace posible que en una misma ventanilla se pueda acceder a la información jurídica relevante relacionada a una ley (historia de la ley, proyectos en tramitación, jurisprudencia, etc.)

Conjuntamente con lo anterior está el proceso de respuesta a consultas sobre el texto de la ley de manera presencial, telefónica y virtual.

Como dijimos, todos estos procesos se encuentran certificados bajo calidad ISO 9001.

2.3.4 Solución Tecnológica

Ley Chile está construida bajo una arquitectura de software de tres capas:

La primera, encargada de dar formato a la presentación (interfaz de usuario), ya sea de las búsquedas, de la visualización de una norma completa, o de la edición de una norma. Esta capa tiene soporte Zope y Plone.

¹⁵ En Anexo N° 2 revisar flujo de proceso de actualización de norma jurídicas

La intermedia en donde se procesa y aplica mayoritariamente la lógica del negocio. Esta capa intermedia se divide en dos niveles, el primero está a nivel de los productos de Zope/Plone y el segundo nivel corresponde a una API desarrollada completamente en Python y es desde donde se accede a la capa de datos.

Finalmente está la capa de datos en donde se almacena toda la información relacionada al sistema, y se encuentra desarrollada sobre ORACLE.

En materia de hardware, posee una arquitectura de servidores separados para cada uno de los principales módulos del sistema, esto es consulta o buscador de normas y manager o administrador de contenido.

2.3.5 Cifras y estadísticas

Actualmente Ley Chile dispone de más 290.000 normas completas de diversa jerarquía (desde la Constitución hasta las ordenanzas municipales), de las cuales aproximadamente 268.000 corresponden a textos originales y 22.000 a versiones de esas normas (textos actualizados vigentes y versiones intermedias).

Los registros de vinculaciones son alrededor de 220.000 y corresponden a modificaciones, derogaciones, textos refundidos y concordancias.

Según cifras de Google Analytics, Ley Chile registra más de 40.000 visitas aproximadas diarias (de lunes a viernes) y durante el año 2014 registró aproximadamente 8.000.000 de visitas.

Como se dijo para la realización de los procesos Ley Chile, la BCN cuenta con un equipo de profesionales y técnicos con especialización en gestión de información legal.

2.3.6 Visión crítica

Pese al importante rol que cumple la publicación realizada por el Congreso Nacional a través de Ley Chile, y al desarrollo que evidencia el sistema en materia de gestión de información legislativa, algunos aspectos se constituyen en obstáculo para que este portal brinde un efectivo derecho a la información legislativa.

Al respecto, destacamos:

- a) No dispone de sistemas de autenticación para la transferencia de la información publicada en el Diario Oficial, por lo que el servicio no puede asegurar la autenticidad e integridad de la información publicada.
- b) No dispone de firma electrónica certificada para asegurar la integridad una vez que la información es descargada.
- c) Conviven en la base de datos textos vigentes con aquéllos que no lo están, lo que hace urgente su depuración a través de tareas de simplificación normativa.
- d) Pese a que la plataforma ha debido implementar estándares elevados para solventar la certificación ISO 9001, dada la importancia de la información almacenada y especialmente de los servicios soportados, creemos que no es suficiente, y que se debería implementar un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información a fin de profundizar este aspecto.

3. Simplificación Legislativa

Esta materia tiene un desarrollo peculiar en Chile.

La codificación sólo se realiza de manera oficial exclusivamente para los Códigos de la República, por la Editorial Jurídica de Chile, entidad que como adelantábamos está en proceso de disolución.

Por su parte, la consolidación es realizada por múltiples y diversas entidades, casas editoriales, agencias de gobierno, estudios jurídicos, centros de estudios, universidades, etc. Sin embargo, como dijimos el esfuerzo más sistemático y completo al respecto, lo realiza la Biblioteca del Congreso en su portal Ley Chile. No obstante lo anterior, ninguno de los resultados de los esfuerzos de los resultados anteriores goza de oficialidad.

El acto de refundición por su parte queda entregado en virtud de la norma constitucional del artículo 64 que expusimos al Presidente de la República según comentamos previamente.

El panorama anterior genera incertidumbre y falta de certeza, pues en muchas ocasiones los textos consolidados por las distintas instancias presentan diferencias relevantes. Además, regularmente, salvo el caso del portal Ley Chile estos textos se ofrecen a los usuarios bajo pago.

En el ámbito de iniciativas de mejora regulatoria, en la actualidad Chile está implementando algunas buenas prácticas regulatorias, las que son realizadas por distintas instituciones, encontrando así algunos ejemplos de evaluación ex ante del impacto regulatorio, realizadas en el seno de los ministerios que emiten las iniciativas legales; evaluación ex post, realizada por el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados; consultas públicas, a cargo también de los órganos legislativos; y reducción de trámites administrativos, en el marco de la agenda digital del país.

Sin embargo, el país no cuenta con una política regulatoria que agrupe las distintas iniciativas bajo un marco común, que sistematice los procedimientos y que establezca lineamientos explícitos y responsables de su implementación.

El Estado chileno no cuenta con un sistema de gestión regulatoria transversal que contenga los tres componentes que se recomiendan internacionalmente.

A la fecha no se ha hecho un catastro exhaustivo a nivel central del Estado de nuestra institucionalidad regulatoria.

El único registro existente es el que tiene cada institución de sus propias buenas prácticas regulatorias y depende de cada organismo si éstas cumplen con los estándares internacionales.

En materia de instrumentos para la redacción normativa, la Biblioteca del Congreso elaboró una Guía para la Redacción de Textos Normativos para uso de las Comisiones Legislativas del Congreso¹⁶. En la práctica ésta no se utiliza.

4. Comunicación Jurídica

En este ámbito existe una reciente iniciativa de la Corte de Suprema a través del proyecto “Lenguaje llano”¹⁷, que tiene por objeto obtener que los jueces ejerzan su rol mediante un lenguaje claro y sencillo, y dentro del cual como instrumento complementario se ha elaborado un glosario de términos y conceptos de uso frecuente¹⁸. Sin embargo la difusión del trabajo realizado es escasa aún¹⁹.

¹⁶ En Anexo N° 3 se puede revisar la Guía de Redacción de Texto Normativos para el Congreso Nacional de Chile.

¹⁸ El glosario se encuentra disponible en línea.

¹⁹ Sólo ha sido posible acceder a esta información por notas de prensa: http://www.pjud.cl/web/guest/noticias-del-poder-judicial/-asset_publisher/kV6Vdm3zNEWt/content/comision-de-lenguaje-claro-se-reune-para-evaluar-propuestas-y-avances

En materia de reelaboración de los textos legislativos para hacerlos comprensibles a los ciudadanos, como adelantáramos, en Chile se puede destacar el esfuerzo que realiza en esta materia desde hace algunos años el Congreso Nacional, a través de su Biblioteca, con el programa “Ley Fácil”.

Por su impacto para la comunicación de la ley, nos referiremos a él a continuación.

4.1 Programa Ley Fácil de la Biblioteca del Congreso de Chile

Según declara la Biblioteca del Congreso, el objetivo de este programa es que a través de un lenguaje claro y accesible los ciudadanos puedan comprender las leyes y sentirse cómodos, confiar en la certeza jurídica que proporciona el Congreso y estar seguros cuando ejercen sus derechos, que hay disponibilidad para responder sus preguntas, que el Congreso los acompaña y que sus parlamentarios los respaldan.

Para lograr este objetivo, el programa ofrece actualmente más de 1.000 objetos digitales disponibles en el sitio del Portal de la Biblioteca denominado Programa Ley Fácil, bajo diversas presentaciones tales como texto, audio/podcast, video y folletos. En el caso de los folletos, son de uso exclusivo de los parlamentarios, quienes pueden distribuirlos personalizarlos a sus electores.

4.1.1 Historia

Ley Fácil nace en 2007, desde la preocupación de los parlamentarios y miembros del Congreso respecto de la dificultad que tenían los ciudadanos para comprender el lenguaje jurídico y se desarrolló con el objeto de poner las leyes al alcance de toda la ciudadanía, a través de un lenguaje claro y muy accesible, pero sin perder la precisión del mandato legal.

Hoy se concibe como un programa en permanente evolución que se difunde en su propia página Web.

4.1.2 Formatos disponibles

a) Guías Legales

Una ley o varias leyes relacionadas con un tema, son explicadas mediante preguntas. Se expone a los usuarios lo que necesitan saber (conceptos y elementos básicos), dónde deben acudir y qué información deben presentar.

Para realizarlas, se seleccionan las leyes de mayor impacto ciudadano, tales como derechos de los consumidores, defensa, derechos humanos, discapacidad, educación, familia, impuestos, justicia, medio ambiente, salud, seguridad social, entre otros.

b) Plantillas de Folletos

De uso esencialmente de los parlamentarios, son plantillas diseñadas para ser reproducidas y distribuidas por ellos a sus electores.

Este tríptico digital de una ley contiene ilustraciones y textos en lenguaje fácil, en él se deja un espacio libre para que el parlamentario publique su foto y su partido²⁰. Presentan un diseño atractivo y didáctico que refuerzan las ideas que se quieren difundir.

c) Resúmenes de Leyes

En ellos se explican los principales aspectos que afectan a la ciudadanía manteniendo un lenguaje no técnico.

²⁰ En Anexo N° 4 se puede revisar un ejemplo.

d) Dramatizaciones de Leyes

En formato de audios o podcast, en que se usa un lenguaje coloquial para explicar lo más esencial de una ley.

Esta versión abre grandes posibilidades para los discapacitados visuales y también para incentivar su uso a través de las radios comunitarias. Se utiliza un formato de radioteatro de manera de hacer más entretenida y didáctica la entrega de información.

Se pueden escuchar en línea o descargar.

e) Fichas Básicas para personas con alguna discapacidad visual

Las Fichas Básicas son fichas ilustradas e imprimibles con preguntas y respuestas básicas sobre leyes.

f) Ley Fácil Multicultural

Diseñada para contribuir a empoderar a los miembros de las diversas etnias con el conocimiento de contenidos legales que potencian la noción de una ciudadanía plena y activa y reforzar, a su vez, la presencia pública de las lenguas originarias.

4.1.3 Cifras y estadísticas

Según Google Analytics, en el año 2014 Ley Fácil recibió aproximadamente 4.000.000 de visitas.

El Programa Ley Fácil también ha recibido un reconocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), identificándolo como un caso de éxito por su División de Capacidad Institucional.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y PROPUESTA PARA UN EFECTIVO DERECHO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA EN CHILE

Revisado en los capítulos anteriores, tanto a nivel teórico como en las experiencias prácticas comparadas, los elementos y estándares que configuran un efectivo derecho a la información legislativa, y establecido el estado de desarrollo e implementación en Chile, abordaremos en este capítulo las principales conclusiones de esta investigación.

De manera general podemos afirmar que si bien el sistema jurídico chileno reconoce el derecho a la información y los principios de publicidad y seguridad jurídica, se establecen legalmente los mecanismos de publicidad de las normas, e incluso existen importantes esfuerzos en la implementación de servicios jurídicos en línea, en términos generales constatamos que en Chile hoy por hoy no se garantiza eficazmente el derecho a la información legislativa.

Bajo esta premisa, y retomando nuestra hipótesis inicial que plantea que reconocido el derecho a la información legislativa debe existir completo acceso y cognoscibilidad a las normas vigentes, desarrollamos a continuación de las conclusiones una propuesta de *“lege ferenda”* y de diseño institucional y legal, destinada a establecer un sistema de acceso universal a información legislativa oficial en Chile, que otorgue certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos y que garantice de este modo un efectivo el derecho a esta información.

TÍTULO 1

CONCLUSIONES

La investigación desarrollada permite a la autora establecer las siguientes conclusiones:

PRIMERA: El derecho a la información es un derecho inherente, indisoluble e inseparable a la condición humana, reconocido formalmente con carácter universal a partir de 1948 con la Declaración Universal de Derechos Humanos y posteriormente recogido en numerosos instrumentos internacionales.

Este derecho subjetivo tiene como objeto la información misma, y su contenido son las libertades que lo conforman, entendidas éstas como el derecho de investigar, acceder, recibir y difundir todo tipo de información, así como también a no ser enjuiciado a causa de las opiniones.

El derecho a la información se encuentra regulado y reglamentado en su ejercicio por el derecho de la información que es la disciplina del Derecho que lo estudia.

SEGUNDA: La información legislativa, entendida en el contexto de esta investigación en su sentido estricto como las normas generales y particulares que contienen disposiciones jurídicas, afecta profundamente nuestras vidas, las relaciones sociales, la libertad y hasta nuestros bienes, pues los comportamientos, las actividades, los proyectos personales de cada uno, se desarrollan en el marco de este conjunto de normas jurídicas, condicionados, limitados o protegidos por ellas. De acuerdo a lo anterior, el derecho a la información legislativa es una exigencia que se impone en un ordenamiento jurídico democrático, ya que en términos de derechos individuales se trata de la información que rige nuestra conducta en sociedad.

Del mismo modo podemos afirmar que esta información constituye el patrimonio legislativo y forma parte del capital social de la nación.

TERCERA: La publicidad del derecho, la seguridad jurídica y la presunción de conocimiento de la ley son principios jurídicos que, reconocidos por la mayoría de los Estados, contribuyen a garantizar el derecho a la información legislativa en un Estado Democrático de Derecho.

CUARTA: La publicidad del derecho constituye una exigencia política y moral más amplia que la mera publicación de las leyes, pues tiende a garantizar la legitimidad, la seguridad y la eficacia del sistema jurídico, de sus instituciones y de las propias normas.

La doctrina mayoritariamente se inclina por considerar la publicación de las normas jurídicas como una condición de eficacia y no de existencia de las mismas.

La publicación de la ley aparece en la mayoría de los ordenamientos como un trámite del proceso de formación, lo que permite concluir que es materia de máxima importancia.

El soporte, como medio de publicación es secundario, no puede ser considerado un fin, de esta forma, la publicación de normas, debe buscar la forma de mejor cumplir el principio de la publicidad.

En este ámbito, observamos que en la mayoría de los ordenamientos se recurre a un órgano oficial para efectuar la publicación y difusión de la normativa.

QUINTA: La seguridad jurídica es un principio fundamental del Derecho que se expresa en la confianza que el ordenamiento jurídico otorga a los ciudadanos, como sujetos activos y pasivos de relaciones sociales, que conocen o deberían hacerlo las normas jurídicas vigentes, de que éstas se cumplirán.

Para este efecto, el derecho debe estar a su disposición de manera cierta e incuestionada.

En su vertiente objetiva refiere a la garantía del individuo frente a todo lo que atente contra sus derechos, que se traduce en la certidumbre fundada que la norma será cumplida. Integran esta faceta las garantías de cognoscibilidad, previsibilidad y confianza.

En su vertiente subjetiva refiere a la perceptibilidad cierta de la norma jurídica, la certidumbre de cuál es el contenido del Derecho vigente, situación que precave al ciudadano de las modificaciones arbitrarias de este Derecho.

SEXTA: La presunción de conocimiento del derecho, que exige al ciudadano común estar informado de las normas jurídicas a las que se encuentra obligado, es un pilar fundamental de la autoridad de la ley y garantía de su eficacia.

Presumir que el Derecho es conocido por toda la comunidad es una ficción, que no refleja la realidad, y que sólo se entiende a la luz de la necesidad de establecer la obligatoriedad de la norma jurídica, esto es, el carácter inexcusable de su cumplimiento.

En atención a lo anterior, resulta perentorio por tanto convertir en realidad esta ficción a fin de no generar consecuencias jurídicas perversas a quien, sin culpa, desconoce el Derecho.

SÉPTIMA: A pesar del reconocimiento y la importancia que la mayoría de la doctrina atribuye al derecho a la información legislativa, su desarrollo y protección ha enfrentado y enfrenta los siguientes retos y desafíos que amenazan o restringen esta garantía, al menos en términos relativos:

- a) Las disfuncionalidades de la publicidad tradicional que no permiten lograr la homogeneidad de la cultura jurídica ni el poder nivelador o estandarizador de los actos publicitarios, los que sólo sirven como instrumento al servicio del conocimiento experto, monopolizado por los operadores jurídicos.

- b) La contaminación legislativa, que ha transformado el ámbito de la información legislativa en un campo extenso y complejo cualitativa y cuantitativamente hablando, un sistema normativo casi incontrolable en que se superponen, interfieren, mezclan y contraponen disposiciones, en definitiva un campo normativo imposible de acceder, conocer y comprender por los propios destinatarios.
- c) Las normas secretas, que obviamente constituyen un contrasentido frente al objetivo de conocimiento y cumplimiento de las mismas.
- d) La publicación electrónica, que ha venido ganando progresivamente espacios desde hace algunos años e incluso últimamente ha sustituido, en algunos lugares, completamente la publicación impresa.
- e) La vigencia indeterminada de las normas producto de situaciones como la vacancia legal o deficiencias derogatorias, a través del abuso de la derogación tácita u orgánica, que hace que las leyes se acumulen en el tiempo, lo que perjudica su conocimiento y aumenta la dificultad de los operadores jurídicos en la interpretación y aplicación del Derecho.
- f) El lenguaje jurídico que evidentemente presenta problemas de estructuración, ambigüedad, incoherencia, fragmentación, redundancia, y en algunos casos obsolescencia, que lo hacen difícilmente comprensible a los ojos de los principales destinatarios de las normas que son los obligados a cumplirlas.

OCTAVA: Ante este panorama, los servicios, métodos e instrumentos tradicionales de gestión de información legislativa requieren ser redefinidos pues no cumplen con las exigencias impuestas por la Sociedad Red.

Uno de los principales cambios lo constituye la publicación electrónica y en este sentido son múltiples los países que han reconocido o dispuesto de mecanismo oficiales de publicación de las leyes en soportes electrónicos, de acceso libre y gratuito.

Sin embargo como se observa también, hoy día el contenido manda, por tanto el principal desafío de la publicación normativa electrónica es garantizar el acceso y preservación de los contenidos legislativos oficiales, de forma independiente a los formatos y las soluciones técnicas.

El concepto de "diario" es legado de la era de impresión y resulta desactualizado en este nuevo escenario en que la publicación electrónica es el estándar adoptado.

Los contenidos legales se pueden publicar hoy en línea sobre una base de continuidad, cada minuto o cada hora de ser necesario. Así serán también requeridos en consulta por los usuarios.

Bajo este contexto, uno de los elementos que hoy resulta crucial es la implementación de plataformas electrónicas de consulta y procesamiento de esta información que aseguren la autenticidad, integridad y preservación del texto publicado, elementos sin los cuales no es posible proveer certeza legal a los ciudadanos.

NOVENA: La redefinición de la gestión de información legislativa en los términos expresados, requiere de:

- a) Servicios oficiales de información legislativa, bajo los estándares de apertura, autenticidad, seguridad de la información y gestión de calidad, y basados en el modelo de web semántica imperante.
- b) Técnicas de simplificación legislativa para determinar el derecho vigente.
- c) Métodos modernos de comunicación jurídica que colaboren al conocimiento y comprensión de la ley por los miembros de la sociedad.
- d) Capital humano con competencias para enfrentar los desafíos de la moderna gestión de información propuesta.

DÉCIMA: Un servicio oficial de información legislativa abierto es aquel que otorga acceso a información auténtica bajo estándares que permiten que los datos pueden además ser usados, reusados y redistribuidos por cualquiera que accede a ellos.

Los principales estándares de apertura reconocidos universalmente para estos servicios son:

- a) Gratuidad, pues se debe entender que esta información tiene carácter público y genera además un alto valor público. De esta manera debe ser provista por el Estado, quien está llamado a garantizar que el ciudadano conozca las normas legales.
- b) Disponibilidad, que implica que la totalidad del proceso de publicación debe estar implementado de tal modo de garantizar un alto nivel de disponibilidad de los recursos humanos y de las plataformas técnicas de servicios de consulta y de producción, las 24 horas del día, de los 7 días de la semana.
- c) Licenciamiento libre, lo que significa que no esté sujeta a ningún tipo de copyright, patente u otro tipo de derecho, o dicho de otro modo, que las condiciones legales bajo las cuales está disponible esta información permiten su uso, redistribución, modificación, compilación o propagación ampliamente, sin limitación alguna y bajo cualquier propósito.
- d) Reserva excepcional, pues debe permitir la confidencialidad y resguardo de la información en aquellos casos definidos en la ley para la protección esencialmente de los derechos fundamentales de las personas o la seguridad nacional.

DÉCIMA PRIMERA: Un servicio de información legislativa oficial exige que atendida la relevancia de los contenidos almacenados se garantice a los usuarios la autenticidad, validez, integridad y preservación de los mismos.

DÉCIMA SEGUNDA: El estándar de seguridad de la información exige adoptar todas las medidas técnicas y organizativas que se encuentren al alcance para garantizar una conservación y preservación de la información exenta de riesgos de adulteración, pérdida, tratamiento o uso no autorizado. Dada las características e importancia de la información asegurada, con estas medidas se protege su disponibilidad, integridad, autenticidad y preservación.

DÉCIMA TERCERA: La gestión de calidad de su procesos, permite a los gestores del sistema monitorear la eficiencia y eficacia del proceso, su trazabilidad y a partir de ello promover su evaluación e instalación de procesos de mejora continua.

DÉCIMA CUARTA: La Web Semántica Legislativa aparece como un modelo de plataforma óptimo para la representación, organización y distribución de contenidos jurídicos bajo los estándares señalados, y constituye una respuesta eficaz a los requerimientos originados por el fenómeno de contaminación legislativa y a la demanda de mejor y más fácil acceso a la legislación, no sólo de los especialistas sino de los propios ciudadanos obligados por las normas jurídicas que integran el ordenamiento.

El modelo de Web semántica legislativa, basado en las tecnologías de documento estructurado (XML), metadatos (RDF) y ontologías (OWL) presenta las siguientes ventajas: valor agregado del marcaje colaborativo; consolidación automatizada de los textos legales; reutilización y distribución multicanal; navegación hiper e intertextual; conservación y preservación de la información a largo plazo; apoyo a la redacción normativa; navegación y recuperación conceptual; abordaje de la barrera lingüística; obtención de datos y generación de reportes; y revisión de la coherencia y consistencia normativa.

Además de las anteriores se destaca como ventaja la interoperabilidad de los servicios que permite el intercambio fluido de documentación y servicios entre las distintas agencias públicas y privadas, nacionales e internacionales, lo que sin duda constituye un elemento fundamental para la gestión de la información legislativa, en un mundo globalizado.

DÉCIMA QUINTA: La técnica de simplificación legislativa es un instrumento eficaz para la tarea de dar a conocer el derecho vigente, cuando se realiza a través de los siguientes métodos:

- a) Codificación, que consiste en la integración en acto jurídico único de todas las disposiciones del acto básico y de sus modificaciones posteriores, suprimiendo disposiciones obsoletas y redundantes e introduciendo únicamente las modificaciones necesarias al proceso, sin introducir alteraciones en la sustancia del acto; y
- b) Refundición, que es el procedimiento anterior, pero en el cual se permite realizar cambios sustantivos.

La consolidación, si bien reúne todas las disposiciones del acto básico y de sus sucesivas modificaciones, sólo tiene valor informativo y por tanto no produce certeza jurídica.

Cualquiera que sea el método elegido, codificación o refundición, la tarea debe ser emprendida por el Estado, con una institucionalidad adecuada al efecto, y su resultado debe ser sancionado como ley de la República comprendiendo la derogación expresa de la normativa eliminada, pues sólo de esta manera se procurará el perfeccionamiento sistemático, orgánico y sustancial del derecho positivo y del acceso a su conocimiento cierto.

DÉCIMA SEXTA: Resulta necesario reconfigurar el paradigma actualmente vigente de publicación de la ley, hacia un modelo comunicativo del derecho que se constituya en un eficaz método de publicidad y por tanto de conocimiento de las leyes.

La comunicación jurídica será satisfactoria cuando el destinatario y receptor, desde su perspectiva, pueda y le esté permitido considerar la emisión de la información como comprendida y, por tanto, esté situado en la posición de decidir si conformarse con las correspondientes normas o desviarse de ellas.

Para cumplir este objetivo, la comunicación de los mensajes normativos debe ser concebida para lograr una conexión verdadera con la gente, mediante el uso de recursos que faciliten la creación de un vínculo de empatía e interés con los contenidos que se transmiten.

La utilización de un lenguaje claro y de uso ciudadano contribuyen a este objetivo. Considerando la introducción de la información visual y sensorial, las visualizaciones de la ley constituyen desarrollos a explorar para esta comunicación legal.

DÉCIMA SÉPTIMA: En relación al capital humano, el nuevo entorno de la Sociedad Red está generando una gran transformación, que afecta profundamente la actividad tradicional de los profesionales y técnicos en el mundo entero.

En el ámbito de la gestión de la información legislativa, es evidente que nuevas competencias son exigidas a los profesionales de las ciencias jurídicas, las ciencias de la información, y las propias ciencias informáticas.

En este sentido, se deben adquirir habilidades informáticas para reconocer las fuentes de información, su valor y profundidad, pero más específicamente se debe comprender que la información en su conjunto se ha convertido en una infraestructura básica que debe ser garantizada, y también en una cuestión jurídica fundamental a ser protegida, como ocurre con la información personal.

DÉCIMA OCTAVA: Una mirada al estado de desarrollo del derecho a la información legislativa en Chile nos permite señalar que en conformidad a los antecedentes normativos, doctrinales y jurisprudenciales que se han descrito, existe reconocimiento en el país del derecho a la información y del derecho a acceso a la información pública.

Del mismo modo se reconocen los principios jurídicos de publicidad, seguridad jurídica y presunción de conocimiento de la ley.

En materia de publicidad de la ley, el mecanismo de publicación se establece a nivel legal y no constitucional.

En este ámbito se entrega por defecto al Diario Oficial la tarea de publicar oficialmente las normas de la República, y en materia de los Códigos tradicionales la competencia recae en la Editorial Jurídica de Chile, entidad ésta última que se encuentra en proceso de disolución.

No obstante lo anterior, confrontados los estándares internacionales en materia de gestión de información legislativa con la situación vigente en Chile se observan las siguientes falencias:

- a) No existe reconocimiento oficial de la publicación de electrónica de la ley, pese a que en la práctica es el principal medio de conocimiento de ésta a nivel de operadores jurídicos y de los ciudadanos.

Sólo tiene carácter oficial el texto legal impreso publicado en el Diario Oficial y los Códigos publicados bajo ese formato por la Editorial Jurídica de Chile.

En definitiva, no existe un repositorio oficial abierto de la normativa del país que cumpla con los estándares señalados.

- b) El Diario Oficial es distribuido en soporte papel y vendido diariamente mediante ejemplares o por medio suscripción.

El acceso, por ende, al único sistema oficial de leyes reconocido legalmente, supone para los ciudadanos un desembolso que limita el libre e igualitario acceso y consecuente el conocimiento y la eficacia de las disposiciones de nuestro país.

- c) La publicación electrónica existente, tanto de carácter público como privado, amén de no ser oficial, no puede asegurar la autenticidad, integridad y no repudio de los textos a los usuarios, pues no dispone de mecanismos de autenticación.
- d) No es posible acceder a los textos oficiales vigentes de la normativa, salvo el caso de los Códigos y textos refundidos del Presidente de la República, pues el Diario Oficial publica de manera general sólo las versiones originales de las normas legales.

Lo anterior hace que caractericen el sistema la existencia de multiplicidad de oferentes de textos consolidados lo que aumenta el grado de incertidumbre acerca del derecho vigente en el país.

- e) El ordenamiento jurídico chileno evidencia un alto grado de contaminación legislativa, debido entre otras causas a la ausencia de la utilización de una técnica legislativa depuradora por los entes legisladores (Parlamento y Poder Ejecutivo), y la dispersión y falta de coordinación entre los entes que realizan estas tareas de simplificación, como ocurre por ejemplo con el Presidente de la República, la Editorial Jurídica, la Biblioteca del Congreso, la Corte Suprema y la Dirección del Trabajo por nombrar algunos.

En los 3 últimos casos además porque la consolidación es arbitraria e inoficiosa, por tanto carece de carácter oficial.

- f) En la base de datos legal más consultada, el portal Ley Chile, actualmente con más 270.000 textos completos, conviven normas plenamente vigentes con otras que han perdido ese carácter por derogación tácita, orgánica, en desuso o caduca, sin que este hecho pueda ser distinguido por los usuarios.
- g) Respecto de la comunicación jurídica existe preocupación por el Congreso Nacional de Chile, que se materializa en algunas acciones permanentes destinadas a otorgar conocimiento al ciudadano de los textos legislativos.

Constatado lo anterior se presenta, también a modo conclusivo, la propuesta que se detalla a continuación.

TITULO 2

PROPUESTA

A partir de los desafíos y oportunidades que derivan tanto del desarrollo actual de la cuestión en Chile, los avances tecnológicos y las nuevas tendencias en gestión de información legal que se han revisado durante la investigación, así como los nuevos requerimientos de los usuarios de estos servicios, producto de los cambios impulsados por la Sociedad Red, se propone:

Establecer un Sistema de acceso universal a la información legislativa en Chile.

Para el desarrollo de este sistema, la propuesta considera las siguientes líneas de acción a desarrollar por el Estado de Chile:

1. Crear un Servicio Oficial de Información Legislativa chilena en Internet bajo los estándares internacionales de apertura, acceso, uso, reutilización y gratuidad, orientado bajo el concepto de web semántica legislativa, esto es interoperable, actualizado, integrado y con valor agregado.
2. Institucionalizar y adoptar los mecanismos, instrumentos y herramientas de técnica legislativa, necesarios para la simplificación del ordenamiento jurídico nacional, esto es, su depuración y sistematización.
3. Adoptar instrumentos y herramientas de comunicación jurídica que hagan efectivo el conocimiento de la ley chilena por sus destinatarios.
4. Fortalecer las competencias del capital humano para enfrentar los desafíos que impone una moderna gestión de información legislativa.

A continuación desarrollaremos la materialización de cada una de estas propuestas.

1. Servicio Oficial de Información Legislativa de Chile

A fin de asegurar principios básicos democráticos, como son, entre otros, la publicidad, la seguridad jurídica y la presunción de conocimiento de la ley, Chile debe implementar un servicio oficial de difusión de las leyes de la República en soporte electrónico, de acceso libre y gratuito.

Para este efecto se propone:

Crear un Servicio de Difusión de la Ley Oficial en Chile y establecer que el servicio será proporcionado a través del portal “Ley Chile” y administrado por el Congreso Nacional.

Justificación:

- a) El Estado de Chile no cuenta con un servicio legislativo oficial de esta naturaleza.
- b) El Congreso Nacional de Chile, tiene como vocación natural, desde sus orígenes, ser garantía de la democracia, por lo que refuerza su rol al administrar y disponer un mecanismo electrónico que satisfaga los principios de publicidad, seguridad y certeza jurídica e igualdad de acceso que lo fundan.
- c) El Congreso Nacional es el principal órgano legislativo y tiene como función la elaboración de las leyes. Al proceso legislativo y a los ciudadanos que requieren esta información, no resultan ajenas entonces las tareas de almacenamiento, publicación y difusión de la legislación por este órgano. Del mismo modo, resulta natural la interrelación de esta información con la referida a la tramitación de los proyectos de ley y con la historia de la ley que luego permiten enriquecer la recuperación de esta información.

- d) El Congreso Nacional requiere como insumo fundamental para su actividad legislativa el texto consolidado y vigente de las normas legales, por lo que estas funciones no son ajenas a sus flujos de procesos.
- e) El Congreso Nacional ha asumido un rol activo en orden a garantizar el derecho a la información legislativa a través de diferentes servicios de información. Uno de ellos es el portal Ley Chile que otorga actualmente este servicio con carácter no oficial y que constituye sin lugar a dudas la plataforma de información legal más completa y consultada por la ciudadanía.
- f) La economía de recursos, pues el portal Ley Chile cumple con la mayoría de los estándares de gestión de información legislativa recomendados para estos servicios, por lo que el tiempo y costo de implementación de la propuesta será menor frente a otras alternativas.
- g) El Diario Oficial, bajo su nueva dependencia en el Ministerio de Interior, realiza sólo la función de publicación de las normas, distanciándose sustantivamente de un rol más activo en la garantía del derecho.

Materialización de la propuesta

Para llevar a efecto esta propuesta, se requiere la adopción de las siguientes medidas en el ámbito normativo y en los ámbitos técnicos y organizacionales.

En el ámbito normativo:

- a) Crear un Servicio Oficial de Difusión de la Ley.
- b) Establecer que dicho servicio será de responsabilidad del Congreso Nacional y proporcionado a través de la plataforma Ley Chile, administrada por su Biblioteca.
- c) Declarar oficial las disposiciones legales y administrativas, así como también todo otro acto normativo autenticado, contenido en el portal Ley Chile.
- d) Establecer la obligatoriedad de la transferencia automática de la información normativa oficial publicada en el Diario Oficial al portal Ley Chile, en condiciones tales que se pueda verificar su autenticidad.
- e) Declarar que los actos normativos contenidos en el portal Ley Chile se proporcionarán a los usuarios en condiciones que garanticen su autenticidad.
- f) Establecer el método de autenticación, el que deberá ser firma electrónica avanzada, basada en certificación reconocida y publicada en el propio portal.
- g) Establecer que la información será proporcionada en forma gratuita, en un formato no obsoleto y por tiempo ilimitado.
- h) Establecer que el portal Ley Chile constituirá el repositorio oficial de normativa, construido bajo estándares abiertos y tecnologías semánticas que aseguren el acceso, preservación, reutilización de la información por cualquier usuario y la distribución e integración de la misma a portales públicos y/o privados. En este último caso con vista en el desarrollo de servicios con valor agregado.
- i) Establecer taxativamente las excepciones a la publicidad normativa, en base a causales de reserva establecidas en la Constitución.

En el ámbito técnico y organizacional:

- a) Realizar la integración horizontal entre los contenidos normativos publicados en el Diario Oficial, dependiente del Ministerio de Interior, y el portal Ley Chile, pudiendo éste recibir y/o interoperar en tiempo real el documento XML oficial autenticado del Diario Oficial.
- b) Implementar firma electrónica avanzada en el Diario Oficial y en el portal Ley Chile, con el fin de garantizar la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información transmitida y publicada.

La firma electrónica deberá cumplir con el estándar W3C XML Digital Signature.

- c) Implementar una plataforma de verificación para los usuarios que les permita verificar la firma y el carácter auténtico de la información.
- d) Profundizar mecanismos de seguridad de la información que permitan asegurar: un alto nivel de disponibilidad 24 x 7 a los usuarios, la preservación digital de la información en el tiempo, y el grado de confidencialidad de los documentos declarados como tales.
- e) Profundizar la incorporación de los estándares de web semántica, especialmente en el ámbito de metadatos y ontologías, para garantizar el acceso, la reutilización y conservación de la información, y para llevar a cabo las tareas de simplificación legislativa.
- f) Fortalecer la certificación de los procesos de gestión de calidad de la información implementados por el Congreso Nacional que cubren las diferentes fases del ciclo de vida de los contenidos: la producción, la difusión, el acceso, la reutilización y la preservación.

A continuación se presenta a modo de propuesta el texto de un proyecto de ley para desarrollar e implementar esta idea.

1.1 Propuesta de Proyecto de Ley

CREA SERVICIO OFICIAL DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO DE CHILE

Considerando que:

El Estado de Chile reconoce el derecho a la información, el derecho a acceso a la información pública y los principios jurídicos de publicidad, seguridad jurídica y presunción de conocimiento de la ley.

El artículo 75 de la Constitución Política es el único que se refiere a la publicación de las leyes, estableciendo que ella debe hacerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio.

En cuanto al soporte en que dicha publicación debe efectuarse, la regla general es la inserción del texto en el Diario Oficial, conforme con el artículo 7º del Código Civil que dispone: *“La publicación de la ley se hará mediante su inserción en el Diario Oficial, y desde la fecha de éste se entenderá conocida de todos y será obligatoria”*. Luego, el inciso final señala que *“en cualquiera ley podrán establecerse reglas diferentes sobre su publicación y sobre la fecha de o fechas en que hayan entrar vigencia”*.

Del mismo modo, el artículo 48 de la Ley 19.880 que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, dispone la publicación en el Diario Oficial de los actos administrativos que *“contengan normas de general aplicación o que miren al interés general”*.

Confrontados los estándares internacionales en materia de gestión de información legislativa con la situación vigente en Chile se puede afirmar que en lo referido a servicios oficiales que aseguren el acceso universal a la normativa nacional, el Estado de Chile evidencia las siguientes deficiencias:

- a) No existe un repositorio oficial abierto de la normativa del país que cumpla con los estándares señalados.
- b) No existe reconocimiento oficial de la publicación de electrónica de la ley. Sólo tiene carácter oficial el texto legal publicado en el Diario Oficial impreso y los Códigos publicados bajo ese formato por la Editorial Jurídica de Chile.
- c) El Diario Oficial es distribuido en soporte papel y vendido diariamente mediante ejemplares o por medio suscripción. El acceso, por ende, al único sistema oficial de leyes reconocido legalmente, supone para los ciudadanos un desembolso que limita el libre e igualitario acceso y consecuente conocimiento, invocación y respeto de las disposiciones de nuestro país.
- d) La publicación electrónica existente, tanto de carácter público como privado, amén de no ser oficial, no puede asegurar la autenticidad, integridad y no repudio de los textos a los usuarios, pues no dispone de mecanismos de autenticación.
- e) No es posible acceder a los textos oficiales vigentes de la normativa, salvo el caso de los Códigos y textos refundidos del Presidente de la República, pues el Diario Oficial publica de manera general sólo las versiones originales de las normas legales.

Lo anterior configura un escenario de incertidumbre en el ámbito normativo chileno, lo que constituye un atentado al derecho humano fundamental a la información legislativa pues no se garantiza su ejercicio a los ciudadanos.

Lo expuesto ha obligado al Congreso Nacional de Chile, como principal órgano legislativo y cuya vocación natural ha sido, desde sus orígenes, ser garantía de la democracia y representación de la ciudadanía, a disponer de un mecanismo electrónico, el portal “Ley Chile” que contiene la legislación original y consolidada, bajo libre y gratuito acceso, para satisfacer los principios de seguridad y certeza jurídica que lo fundan.

Por todo lo señalado, a continuación se propone el siguiente proyecto de ley, destinado a Crear un Servicio Público Oficial de Difusión de la Ley en Internet y establecer que cumplirá tal función el portal “Ley Chile” del Congreso Nacional, que actualmente desarrolla las tareas de almacenamiento, procesamiento, publicación, consolidación y difusión de la legislación nacional con carácter no oficial.

Proyecto de Ley

Artículo 1.- Créase un Servicio Público Oficial de Difusión de la Ley.

Este servicio tiene como objetivo facilitar el acceso público a los textos oficiales históricos y vigentes, así como a cualquier otro contenido legal complementario y relacionado con esta información.

El servicio deberá proporcionar acceso gratuito a la siguiente información:

- a) Las disposiciones normativas publicadas en el Diario Oficial o en otros medios autorizados por el legislador.
- b) Las Constituciones y Códigos de la República y sus textos vigentes oficiales.
- c) Los textos vigentes oficiales de la normativa producto de modificaciones sucesivas.
- d) Los textos de los tratados y acuerdos internacionales suscritos por Chile publicadas en el Diario Oficial o en otros medios autorizados por el legislador.

Artículo 2.- El servicio público oficial de la ley se proporcionará a través del portal Ley Chile, y estará bajo la responsabilidad del Congreso Nacional, quién la ejecutará a través de su Biblioteca.

Ley Chile, que constituirá la plataforma y repositorio oficial de información legislativa nacional, dará acceso a la información señalada en el artículo 1° bajo estándares abiertos y tecnologías semánticas que aseguren el

libre acceso a las personas y la preservación de información. Para este efecto, la Biblioteca del Congreso Nacional deberá proveer acceso gratuito, en un formato no obsoleto y por tiempo ilimitado a los contenidos de Ley Chile.

Los contenidos de Ley Chile podrán ser usados, reutilizados y distribuidos gratuitamente.

Ley Chile deberá poder interconectarse con otras plataformas y sistemas de información del Congreso, de los órganos de la Administración del Estado y del Poder Judicial.

Sin perjuicio de lo anterior, Ley Chile no dará acceso a los actos mencionados en el artículo 1° que hayan sido declarados reservados cuando la publicidad afecte los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

Artículo 3.- Para todos los efectos legales, tendrán carácter oficial, las disposiciones legales y administrativas, así como cualquier otro acto normativo referido en el artículo 1°, contenido en la plataforma Ley Chile.

El Congreso Nacional dispondrá las medidas necesarias para garantizar la autenticidad de la información oficial contenida en la plataforma Ley Chile.

La información oficial dispondrá de firma electrónica avanzada, basada en un certificado reconocido y generada en conformidad a las normas técnicas dispuestas por el Reglamento de la Ley 19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y la certificación de dicha firma.

El certificado y sus renovaciones se publicarán en el portal Ley Chile, de forma que el público pueda verificar la firma electrónica avanzada y el carácter auténtico del contenido publicado.

Artículo 4.- El Diario Oficial transferirá a la plataforma de Ley Chile vía electrónica, dentro de las 2 horas siguientes a la publicación, la información normativa, en condiciones tales que pueda asegurarse la autenticidad e integridad de la información.

Para tal efecto, el texto transmitido, deberá ser firmado bajo las normas técnicas dispuestas por el Reglamento de la Ley 19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y la certificación de dicha firma.

Artículo 5.- Para efectos de la difusión de normativa oficial, el Congreso Nacional, a través de su Biblioteca tendrá la responsabilidad de:

- a) La publicación y la garantía de autenticidad de la información publicada;
- b) La implementación, gestión y mantenimiento de la plataforma y el portal Ley Chile, y la actualización de dicho sistema en función de la futura evolución técnica, para garantizar el acceso de todos los usuarios a los textos oficiales;
- c) La implementación y gestión de los equipos humanos a cargo de las tareas de análisis, publicación y difusión de la normativa;
- d) El establecimiento de normas en materia de seguridad de la información que permitan asegurar su autenticidad, integridad y conservación en el tiempo;
- e) La gestión de calidad de los contenidos.
- f) La colaboración con organismos públicos y privados para lograr la más amplia difusión y comunicación de la información legislativa; y
- g) La conservación y el archivo electrónico de la información, para garantizar ante todo evento la preservación de la información legislativa del país.

Artículo 6.- Los gastos que irrogue la implementación del servicio establecido en la presente ley serán con cargo al presupuesto del Congreso Nacional.

2. Simplificación de la Legislación Nacional

Una de las tareas relevantes para alcanzar el objetivo de establecer un Sistema de gestión de la información legislativa chilena lo constituye la institucionalización e implementación de las tareas de simplificación legislativa en Chile.

Lo anterior atendido, como concluíamos, al alto grado de contaminación legislativa que se evidencia en el país.

Para este efecto se proponen las siguientes acciones:

1. Establecer una Comisión Legislativa especial de Simplificación Legislativa en el Congreso Nacional de Chile, que tenga por función la planificación, dirección, coordinación y revisión permanente del sistema normativo nacional.

Justificación:

- a) La importancia y trascendencia política de la función requiere de un organismo del más alto nivel que tenga influencia decisiva en el proceso legislativo.
- b) El Congreso Nacional es el principal órgano legislativo del país, por lo que goza de legitimación y autoridad para realizar estas funciones, pues le son propias.
- c) Involucra a los miembros del Congreso de manera sustancial en la creación del derecho.
- d) Esta instancia goza de independencia de las interpretaciones del gobierno y del poder jurisdiccional, al mismo tiempo que permite la coordinación transversal con otros poderes del Estado.

- e) Gran economía de tiempo y recursos, pues sus decisiones serán aprobadas en la misma sede legislativa.
- f) Dispone del apoyo y asesoría del equipo técnico que realiza actualmente funciones de consolidación normativa no oficial en las propias Cámaras como en la Biblioteca del Congreso.

Materialización de la propuesta

Para llevar a efecto esta propuesta, se requiere la adopción de las siguientes medidas en el ámbito normativo y organizacional.

En el ámbito normativo:

- a) Crear la Comisión de Simplificación Legislativa y definir sus funciones y atribuciones.
- b) Establecer el procedimiento legislativo de aprobación de los Códigos, textos refundidos y consolidados y/o de las normas derogatorias aprobadas por la Comisión.
- c) Otorgar carácter oficial a los Códigos, textos refundidos y consolidados elaborados por la Comisión y disponer su publicación en el portal Ley Chile.

En el ámbito organizacional:

- a) Definir los procesos y flujos de las actividades de simplificación legislativa a realizar por la Comisión.
- b) Definir los procesos y flujos de las actividades de simplificación legislativa a realizar por las instancias de apoyo a la Comisión.

- c) Implementar plataforma de gestión de los procesos involucrados en la simplificación legislativa y realizar certificación de calidad de esos procesos.

2. Establecer un Programa Nacional de Depuración Legislativa.

Justificación:

- a) Uno de los principales problemas que afectan a los sistemas jurídicos en la actualidad es la contaminación legislativa y la incertidumbre de cuál es el derecho en vigor.
- b) Chile no es la excepción, su legislación se torna cada vez más compleja, las normas se multiplican y su sucesión temporal hace cada vez más difícil su conocimiento por quienes deben cumplirlas y hacerlas cumplir. Incluso los operadores jurídicos enfrentan serias dificultades para la determinar las leyes que rigen en un lugar y tiempo determinados, pues en las plataformas legales convive frecuentemente legislación derogada, vigente e incluso con vigencia diferida, sin elementos que permitan identificar su estado.
- c) Por lo anterior urge investigar y determinar la real vigencia de la normas, estableciendo con claridad el marco jurídico que conforma el estado de derecho de nuestro país, pues esto permitirá dar certeza, seguridad y por tanto eficacia al quehacer de legisladores, jueces, abogados y muy especialmente a los ciudadanos, principales destinatarios de las normas jurídicas.

Materialización de la propuesta

Para llevar a efecto esta propuesta, se requiere, entre otras, la adopción de las siguientes medidas.

- a) Aprobar un programa de depuración normativa, a ejecutar en el plazo de 3 años, orientado a identificar, precisa y claramente dentro del conjunto de normas históricas, las normas vigentes en el país, separándolas de aquellas derogadas tácita u orgánicamente, o aquellas que se encuentran en desuso o caducadas.

El programa abarcará las normas de jerarquía igual o superior a ley y los reglamentos de ejecución de esas normas.

- b) Establecer la metodología de análisis, revisión y depuración normativa a aplicar.
- c) Establecer que el programa será ejecutado por la Comisión de Simplificación Legislativa con el apoyo de una Secretaría Técnica.
- d) Establecer que los textos de las normas declaradas vigentes serán publicados en la plataforma Ley Chile con carácter oficial.
- e) Establecer que las normas declaradas no vigentes serán incorporadas en un proyecto de ley para obtener su derogación expresa.

A continuación se presentan una propuesta de texto de un proyecto de ley y de un programa nacional de depuración normativa con la metodología respectiva, a fin de desarrollar e implementar estas acciones.

2.1 Propuesta de Proyecto de Ley

MODIFICA LA LEY N° 18.918 ORGÁNICA DEL CONGRESO NACIONAL PARA ESTABLECER UNA COMISIÓN ESPECIAL MIXTA DE SIMPLIFICACIÓN LEGISLATIVA.

Considerando que:

El Estado de Chile reconoce el derecho a la información, el derecho a acceso a la información pública y los principios jurídicos de publicidad, seguridad jurídica y presunción de conocimiento de la ley.

Confrontados los estándares internacionales en materia de gestión de información legislativa en materia de simplificación legislativa, la situación en Chile es la siguiente:

- a) El ordenamiento jurídico chileno evidencia un alto grado de contaminación legislativa, debido entre otras causas a la ausencia de la utilización de una técnica legislativa depuradora por los entes legisladores (Parlamento y Poder Ejecutivo), y la dispersión y falta de coordinación entre los entes que realizan tareas de simplificación, como ocurre por ejemplo con el Presidente de la República, la Editorial Jurídica, la Biblioteca del Congreso, la Corte Suprema y la Dirección del Trabajo por nombrar algunos.

En los 3 últimos casos además porque la consolidación es arbitraria e inoficiosa, por tanto carece de carácter oficial.

- b) La implementación de acciones de simplificación legislativa resultan cada vez más urgentes si consideramos la titánica y relevante tarea de digitalización, almacenamiento y procesamiento de la legislación que se ha llevado a cabo en Chile por el Congreso Nacional que permite a cualquier ciudadano disponer de más de 300.000 textos completos de la normativa vigente e histórica del país a solo un click que hace que conviven en el portal Ley Chile normas plenamente vigentes con otras

que han perdido ese carácter por derogación tácita, orgánica o desuso, sin que este hecho pueda ser distinguido por los usuarios.

A mayor abundamiento en el caso de la Editorial Jurídica existe un acuerdo de disolución de la misma que hace necesario asegurar la continuidad de la edición y oficialización de los textos de la Constitución Política y de los Códigos de la República, cuya importancia para la seguridad jurídica de nuestro ordenamiento, exige sean asumidas por otras instituciones de nuestro sistema.

- c) No es posible acceder a los textos oficiales vigentes de la normativa en formato electrónico, pues el Diario Oficial publica de manera general sólo las versiones originales de las normas legales.

Lo anterior configura un escenario de incertidumbre en el ámbito normativo chileno, lo que constituye un atentado al derecho humano fundamental a la información legislativa pues no se garantiza su ejercicio a los ciudadanos.

Por todo lo señalado, a continuación se propone el siguiente proyecto de ley, destinado a Establecer una Comisión Legislativa Especial de Simplificación Legislativa en el Congreso Nacional de Chile, que tenga por función la planificación, dirección, coordinación y revisión permanente del sistema normativo nacional.

Proyecto de Ley

Artículo 1.- Agrégase el siguiente artículo 19 A en la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional:

Artículo 19 A.- Una Comisión Especial, denominada Comisión de Simplificación Legislativa, integrada por 5 diputados y 5 senadores, tendrá a su cargo la función de edición oficial de los textos vigentes de las normas de la República y la planificación, dirección, coordinación y revisión permanente del sistema normativo nacional.

Formarán parte de ella, de forma preferente, los miembros de las respectivas comisiones de Constitución y Legislación de cada Cámara. La comisión será presidida por el senador que ella elija de entre sus miembros y deberá quedar constituida dentro del mes de abril del año de inicio de cada período legislativo.

Esta comisión especial, además de determinar el texto vigente oficial de la normativa modificada, elaborará y ejecutará los planes y programas de depuración normativa los que estarán orientados a identificar, dentro del plazo previamente definido, precisa y claramente dentro de un conjunto de normas históricas, las normas vigentes en el país, separándolas de aquéllas derogadas tácita u orgánicamente, o aquellas que se encuentran en desuso.

Para los efectos de realizar sus funciones, la comisión especial contará con el apoyo de una secretaría técnica que estará a cargo de la Biblioteca del Congreso Nacional.

La Comisión Especial de Simplificación Legislativa podrá solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información proporcionada por la Secretaría Técnica u otros órganos, relativa a derogaciones y sistematizaciones legislativas, para poner dicha información a disposición de las Cámaras, a fin de obtener su derogación expresa, o entregarla a las Comisiones permanentes que estén revisando materias relacionadas para su revisión en conjunto.

El texto vigente de las normas, declarado oficial por la Comisión Especial de Simplificación Legislativa, será publicado de manera gratuita en el Portal Ley Chile.

Esta comisión especial está facultada para fijar sus normas de procedimiento, elaborar proyectos y adoptar los instrumentos y metodologías que considere necesarios para el cumplimiento de su función.

Artículo 2.- Los gastos que irroque la implementación de las medidas establecidas en esta ley serán con cargo al presupuesto del Congreso Nacional.

2.2 Propuesta Programa Nacional

PROGRAMA NACIONAL DE DEPURACIÓN NORMATIVA

ANTECEDENTES

Uno de los principales problemas que afectan a los sistemas jurídicos en la actualidad es la contaminación legislativa y la incertidumbre de cuál es el derecho en vigor.

Chile no es la excepción, su legislación se torna cada vez más compleja, las normas se multiplican y su sucesión temporal hace cada vez más difícil su conocimiento por quienes deben cumplirlas y hacerlas cumplir. Incluso los operadores jurídicos enfrentan serias dificultades para la determinar las leyes que rigen en un lugar y tiempo determinados, pues en las plataformas legales convive frecuentemente legislación derogada, vigente e incluso con vigencia diferida.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye el portal Ley Chile del Congreso Nacional, que según datos del propio sistema del año 2014, cuenta con aproximadamente 270.000 normas, entre las cuales alrededor de 40.000 corresponden a normas con jerarquía de ley o superior (Constituciones, Tratados, Leyes, Decretos Leyes y Decretos con Fuerza de la Ley), y sus reglamentos de ejecución. De éstas menos del 2 %, esto es aproximadamente 800 normas señalan que se encuentran derogadas, por cuanto lo ha establecido de forma expresa el legislador y la política de procesamiento para la actualización (consolidación) y/o vinculación de esta base de datos, sólo considera la derogación expresa.

Respecto del resto, no hay certeza de su derogación tácita, orgánica, desuso o caducidad.

Esta falta de certeza redundo en que los operadores jurídicos y los ciudadanos se enfrentan con legislación derogada y/o vigente sin elementos que permitan identificar su estado, lo que se traduce en múltiples interpretaciones de la norma.

Por lo anterior urge investigar y determinar la real vigencia de las normas, estableciendo con claridad el marco jurídico que conforma el estado de derecho de nuestro país, pues esto permitirá dar certeza, seguridad y por tanto eficacia al quehacer de legisladores, jueces, abogados y muy especialmente a los ciudadanos, principales destinatarios de las normas jurídicas.

OBJETIVO GENERAL

Disponer de un cuerpo normativo depurado de las normas de jerarquía legal y sus reglamentos, que se encuentran vigentes en Chile.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar las normas vigentes.
2. Identificar las normas derogadas tácita u orgánicamente, en desuso o caducas.
3. Sistematizar y clasificar (metadatear) la normativa depurada.
4. Publicar los resultados con carácter oficial.

AMBITO DE APLICACIÓN

Normas de jerarquía legal o superior a ley y reglamentos de leyes según criterios definidos.

DESTINATARIOS

1. Legislador y Colegislador, para cumplimiento de su función legislativa.

2. Comunidad jurídica del país: jueces, fiscales, fiscalizadores y abogados, para la aplicación eficaz de la ley.
3. Ciudadanos, para apoyar su demanda de certeza del contenido de la ley vigente.

ÓRGANO EJECUTOR

Comisión Especial de Simplificación Legislativa del Congreso Nacional

PRODUCTOS Y SERVICIOS

1. Listado sistematizado y clasificado de leyes vigentes
2. Listado sistematizado y clasificado de normativa derogada
3. Repositorio electrónico de normativa vigente oficial en portal Ley Chile
4. Servicio de consulta en línea

METODOLOGÍA

El programa se desarrollará bajo el método de análisis y depuración de información legislativa que se describe de modo general a continuación:

Etapas 1

Búsqueda y selección de información legislativa objeto del programa de depuración normativa

La búsqueda y selección normativa se realizará respetando el ámbito de aplicación del programa, esto es normas de jerarquía igual o superior a ley y reglamentos de ejecución de las mismas.

La investigación no comprenderá las normas derogadas expresamente por el legislador, las que serán excluidas de la búsqueda y posterior selección, en el caso que la derogación sea detectada posteriormente.

Las fuentes de investigación y recopilación de la normativa de carácter principal serán el Diario Oficial, la base de datos “Ley Chile”, Códigos de la Editorial Jurídica de Chile, el Archivo Legislativo del Congreso Nacional, las bases de datos de legislación del Poder Judicial y las bases de datos y recopilaciones de leyes de la Contraloría General de la República.

Estas fuentes podrán ser cotejadas con los antecedentes normativos contenidos en las propias normas (referencias legislativas internas y externas, tales como derogaciones y modificaciones expresas, textos refundidos, etc.) o recogidos en la doctrina jurídica y jurisprudencia nacional.

La información seleccionada se almacenará en un repositorio electrónico debidamente identificada.

Etapas 2

Análisis de vigencia de la normativa

El análisis de la vigencia comprende el estudio individual de la norma a fin de determinar si se encuentra vigente o ha perdido su fuerza obligatoria en virtud de alguna de las causales previstas en el sistema nacional, esto es derogación, desuso o caducidad. El analista deberá clasificar la norma bajo el estado vigente o no vigente, y en este último caso señalar la causal de no vigencia.

A continuación se establecen las causales bajo las cuales categorizar la clasificación de no vigencia²¹:

²¹ Esta categorización fue realizada a partir de examen de casos disponibles en el portal Ley Chile, por el equipo de trabajo de Recursos Legales de la Biblioteca del Congreso.

A. DEROGACIÓN

Se establecen al efecto los siguientes tipos:

1. Derogación tácita por incompatibilidad normativa

Pérdida de eficacia por otra ley que contiene disposiciones incompatibles por aplicación de principios de jerarquía, especialidad o cronológicos.

2. Derogación tácita por alcance ("carambola")

Pérdida de eficacia por derogación de norma referida o modificada

En este caso habrá que revisar si la norma modificatoria a derogar sólo contenía disposiciones modificatorias y no constitutivas.

3. Derogación orgánica

Pérdida de eficacia por ley posterior que regula totalmente la materia.

En este caso habrá que revisar que la ley posterior no deje vigente disposiciones de la norma derogada.

B. DESUSO

Pérdida de eficacia por no uso debido a cambio de prácticas sociales

C. CADUCIDAD

Se registran los siguientes casos:

1. Caducidad temporal

Pérdida de eficacia por transcurso del tiempo fijado para su vigencia.

2. Caducidad por cumplimiento objeto

Pérdida de eficacia por consecución del fin u objeto para el que fue dictada la ley.

Las normas que no respondan a alguna de las categorizaciones de las causales definidas serán clasificadas como vigentes.

Las normas que respondan a más de una categorización serán categorizadas como multicausal y se dejará constancia de las categorías observadas en el campo de observaciones.

Para la clasificación anterior se podrá solicitar el apoyo de especialistas en la materia objeto de la ley para una revisión técnico jurídica especializada.

Las clasificaciones serán registradas como metadatos en el archivo XML de la norma.

Etapas 3

Definición oficial del cuerpo normativo vigente

Las normas clasificadas como vigentes de acuerdo al procedimiento anterior serán declaradas como textos oficiales por la Comisión y publicadas en el portal Ley Chile, quedando disponibles para su consulta en línea gratuita.

Las normas clasificadas como no vigentes serán enviadas en un proyecto de ley para su derogación en forma expresa.

3. Hacia la Comunicación Jurídica

Avanzar en comunicar el contenido de la ley en un lenguaje accesible, a través de medios convergentes y accesos multimodales, pero especialmente fácil de entender por los destinatarios, resulta imperativo para asegurar el derecho a la información legislativa.

Para este efecto se propone:

1. Evaluar la incorporación de un trámite para someter el texto de la ley a pruebas de comprensión ciudadana, durante el proceso de tramitación.
2. Constituir un grupo de trabajo que elabore un manual de redacción normativa que enfrente las disfuncionalidades del lenguaje legal.
3. Profundizar el Programa Ley Fácil de la Biblioteca del Congreso.

Al respecto se estima necesario coordinar acciones con otros órganos del Estado a fin de difundir los productos elaborados por el programa a distintos canales de atención ciudadana, como por ejemplo, la ventanilla única de trámites públicos, las corporaciones de asistencia jurídica del país, las clínicas jurídicas de las universidades, los departamentos de atención ciudadana de las municipalidades, etc.

4. Implementar acciones en el campo de las visualizaciones de la ley.

4. Fortalecimiento de competencias del capital humano

El contexto de la Sociedad Red y el Gobierno de la Información configuran una nueva cultura jurídica que evidencia una relación permanente y necesaria a desarrollar y/o profundizar entre el Derecho, las Tecnologías y la Información, que como tal, debe ser reconocida, comprendida y adoptada por los profesionales y técnicos encargados de la gestión de información legislativa.

En este entorno, en permanente dinamismo, se exigen nuevas competencias.

Esta nueva mirada exige también que un Estado de Derecho los sistemas de información funcionen sin problemas. No son meras plataformas técnicas de administración de contenidos, para tal efecto los profesionales de la gestión de información jurídica deben “aprehender” y comprender su funcionamiento, como de otro modo, podrán enfrentar los desafíos de su diseño, implementación, mantención y evaluación.

En este sentido, se deben adquirir habilidades informáticas para reconocer las fuentes de información, su valor y profundidad, pero más específicamente se debe comprender que la información en su conjunto se ha convertido en una infraestructura básica cuyo acceso y uso debe ser garantizados, y también en una cuestión jurídica fundamental, por lo que debe en algunos casos ser protegida, como ocurre por ejemplo con la información personal.

Para este efecto se propone:

Fortalecer las competencias del capital humano para enfrentar los desafíos que impone una moderna gestión de información legislativa. En particular, resulta indispensable focalizar esfuerzos de formación en lo referido al derecho a la información, la gestión documental, la técnica legislativa y la comunicación jurídica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. LIBROS Y ARTÍCULOS

ALESSANDRI, Arturo; SOMARRIVA, Manuel y VODANOVIC, Antonio. *Tratado de Derecho Civil. Partes Preliminar y General*. Tomo I. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile. 1998. 651 p.

ARCOS RAMÍREZ, Federico. *La Seguridad Jurídica: Una Teoría Formal*. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: Dykinson. S. L. 2000. 429 p.

AUSTRALIA GOVERNMENT. *OPC Drafting Manual*. 2012 [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.opc.gov.au/about/docs/Drafting_manual.pdf

BARITÉ, Mario y LÓPEZ-HUERTAS, María José. *Los sitios Web de legislación en el Mercosur: un análisis comparativo*. En: Journal of Librarianship and Information Science. Vol. 33. N° 2. 2004. p. 28 a 38.

BELL MALLÉN, Ignacio; CORREIDORA y ALONSO, Loreto y COUSIDO, Pilar. *Derecho de la Información (I) Sujetos y Medios*. Madrid: Colex. 1992. 478 p.

BELL MALLÉN, Ignacio y CORREIDORA y ALONSO, Loreto (Coords.). *Derecho de la información*. Barcelona: Ariel. S.A. 2003. 596 p.

BENJAMINS, Richard; DAVIES, John; BAEZA-YATES, Ricardo; Mika, Peter; ZARAGOZA, Hugo; GREAVES, Mark; GÓMEZ-PÉREZ, José; CONTRERAS, Jesús; DOMINGUE, John y FENSEL, Dieter. *Near-Term Prospects for Semantic Technologies*. En: IEEE Intelligent Systems. Vol 23. N° 1. Jan-Feb de 2008. p. 76 a 88.

BERMEJO VERA, José. *La publicación de la Norma Jurídica*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos. 1977. 171 p.

BERMAN, David. *Toward a New Format a Canada Legislation, using graphic design principles and methods to improve public access to the law*. 2000. 41 p. [Consulta: julio 2015] En línea:

<http://www.davidberman.com/NewFormatForCanadianLegislation.pdf>

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. *Historia de la Ley N° 20.435 que Modifica la Ley de Propiedad Intelectual Ley N° 17.336*. 2010. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10158/2/HL20435.pdf>

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. *Historia del artículo 8° de la Constitución*. 2005. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302&eh=True>

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. *Historia Ley N° 20.050 de Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República*. 2005. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/592/1/HL20050.pdf>

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. *Antecedente Constitucionales Constitución de 1980*. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.leychile.cl/Consulta/antecedentes_const_1980

BIGLINO CAMPOS, Paloma. *La Publicación de la Ley*. Madrid: Tecnos. 1993. 208 p.

BOBBIO, Norberto. *La democracia y el poder invisible*. 1985. [Consulta: agosto 2015]. En línea:

http://www.omegalfa.es/buscador.php?clave=&autor=bobbio&res_autor=&categoria=&tipo=

BOBBIO, Norberto. *Teoría General de la Política*. Cabo, Antonio de y Pisarello, Gerardo (Trad.). 3ª ed. Madrid: Trotta. 2009. 784 p.

BONET, Jordi. *El derecho a la información en el Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Barcelona: PPU. 1994. 454 p.

BRAIBANT, Guy. *El Modelo Francés de la Nueva Codificación*. Madrid: Centro de Estudios Registrales. 1999. 144 p.

BRENNNA, Ramón. *El Ordenamiento de las Leyes*. Conferencia dictada en el "Seminario Internacional de Ciencia de la Legislación". Buenos Aires. 6 y 7 de Diciembre de 2000. Universidad del Salvador- Argentina. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

www.legislarbien.com.ar/artsAdj/El_ordenamiento_de_las_leyes.doc

BRENNNA, Ramón; BICHACHI, Diana y MOLINARI, Gabriela. *Técnica Legislativa. La Ley*. Buenos Aires: Fondo Editorial de Derecho y Economía. 2013. 289 p.

BRUNSCHWIG, Colette R.; MAHLER, Tobías y HAAPIO, Helena. The e-Stockholm '12 Legal Conference, 21 al 23 de noviembre de 2012. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://www.juridicum.su.se/iri/e12/>

CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico De Derecho Usual*. 1° ed. Buenos Aires: Heliasta. 1996. 5072 p.

CARBONELL, Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*. México: Porrúa. 2005. 1111 p.

CARBONELL, Miguel. *Los Objetos de las Leyes, Reenvíos y Derogaciones*. En: Carbonell y Pedroza (Coords.). *Elementos de Técnica Legislativa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Serie Doctrina Jurídica N° 44. México. 2000. 266 p.

CARNELUTTI, Francesco. *Tema general del Derecho*. En: Revista de Derecho Privado. Madrid: Rústica. 1941. 285 p.

CARRERAS SERRA, Lluís de. *Régimen Jurídico de la Información. Periodistas y Medios de Comunicación*. Barcelona: Ariel. S.A. 1996. 318 p.

CASTELLS, Manuel. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Volumen I: La Sociedad Red. 2° ed. Madrid: Alianza Editorial. 2001. 645 p.

CENDEJAS, Mariana. *Evolución histórica del derecho a la información*. En: Derecho Comparado de la Información. N°10. Julio — Diciembre de 2007. Instituto de Investigaciones de la UNAM. México. 167 p.

CODINA, Lluís y ROVIRA, Cristófol. *La Web Semántica*. En: Tramullas Saz, Jesús. (Coord.). *Tendencias en documentación digital*. Guijón: Trea. 2006. p. 9 a 54.

COMISIÓN EUROPEA. *Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información: Un Recurso Clave para Europa*. 1998. [Consultada: marzo 2015]. En línea:

ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/gp_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *Libro Blanco sobre la gobernanza*. 2001 [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1426692002676&uri=CELEX:52001DC0428>

COMISIÓN EUROPEA. *Acuerdo Interinstitucional para Legislar Mejor*. 2003. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32003Q1231\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32003Q1231(01))

COMISIÓN EUROPEA. *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*, COM (2003) 567. 2003. [Consulta: agosto 2015]. En línea:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA. *Normativa inteligente en la Unión Europea*, COM/2010/0543 final. 2013. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

COMISIÓN EUROPEA. *Manual Cómo Escribir con Claridad*. 2013. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://ec.europa.eu/translation/writing/clear_writing/how_to_write_clearly_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación*. 2013. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

COMISIÓN EUROPEA. *Smart Regulation in the European Union*. 2013. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

COMISIÓN EUROPEA. *Guía práctica común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión para las personas que participan en la redacción de legislación de la Unión Europea*. 2014. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228ENN.pdf>

COMISIÓN EUROPEA. *Glosario de la Unión Europea*. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION DE FRANCE. *Rapports annuels de la Commission supérieure de codification*. 2014. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Codification/Rapports-annuels-de-la-CSC>

CONTRERAS, Pablo. *Transparencia y Leyes Secretas en Chile*. Estudios constitucionales. Vol. 8. N° 2. 2010. p. 87 a 124 [Consulta: marzo 2015]. En línea:

http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002010000200005&script=sci_arttext

CONSEIL D'ÉTAT DE FRANCE. *Principes de technique législative: Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*. 2008. [Consulta: marzo 2015].

En línea:

[http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr&page=technique legislative](http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr&page=technique_legislative)

CONSEJO DE MINISTROS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. *Directrices de Técnica Normativa*. 2005. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/29/pdfs/A26878-26890.pdf>

COTINO, Lorenzo. *El conflicto entre las libertades de expresión e información en internet y el derecho a la protección de datos. El derecho al olvido y sus retos: “un falso derecho, a juzgar por un falso tribunal”*. En BEL Ignacio y CORREDOIRA Loreto, *Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2014.

CREMADES, Javier. *Micropoder: La fuerza del ciudadano en la era digital*. Madrid: Espasa. 2007. 276 p.

CROSSLAND, Hans. *La Codificación del Derecho Comunitario*. En: *La Proliferación Legislativa: Un Desafío para el Estado de Derecho*. Madrid: Civitas. 2004. p. 485 a 498.

CZINKOTA, Michael y KOTABE, Masaaki. *Administración de Mercadotecnia*. 2ª ed. México: Thomson Learning. 2001. 600 p.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. 7º ed. México: McGraw-Hill Interamericana. 2006. 562 p.

DALGLEISH, Andrew y HALL, Robert. *Uses and perceptions of the world wide web in an information-seeking environment*. En: Journal of Librarianship and Information Science. N° 3. Vol. 32. 2000. p. 104 a 116.

DESANTES GUANTER, José María. *La Información como Derecho*. Serie Comunicación. Madrid: Editora Nacional. 1974. 382 p.

DESANTES GUANTER, José María. *Fundamentos del Derecho de la Información*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros. 1977. 719 p.

DESANTES GUANTER, José María. *La función de informar*. Prólogo a la obra de Barroso Asenjo, P. *Códigos deontológicos de los medios de comunicación Prensa, Radio, Televisión, Cine, Publicidad y Relaciones Públicas*. Madrid: Verbo Divino. Ediciones Paulinas. 1984. 428 p.

DESANTES GUANTER, José María. *Teoría y Régimen Jurídico de la Documentación*. EUDOMA. Madrid. 1987. 457 p.

DESANTES GUANTER, José María. *Información y Derecho*. Colección Actualidad e Información N° 7. Pontificia Universidad Católica. Santiago de Chile. 1990. 129 p.

DÍEZ PICAZO, Luis. *Parlamento, Proceso y Opinión Pública*. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 6, N° 18. Madrid. 1986. 277 p.

DÍEZ PICAZO, Luis. *Experiencias Jurídicas y Teoría del Derecho*. 3ª ed. Barcelona: Ariel S.A. 1999. 320 p.

DIRECCIÓN NACIONAL DE IMPRESIONES Y PUBLICACIONES OFICIALES DEL URUGUAY (IMPO). *Programa Lenguaje Ciudadano*. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.impo.com.uy/lenguaje_ciudadano_acerca.html

DUCCI CLARO, Carlos. *Derecho Civil. Parte General*. 4° ed. Santiago: Editorial Jurídica. 1995. 448 p.

DURRELL, William. *Data Administration. A Practical Guide to Data Administration*. New York: McGraw-Hill. 1985. 202 p.

ESCOBAR DE LA SERNA, Luis. *Manual de Derecho de la Información*. Madrid: Dykinson. 1997. 688 p.

EHRENBERG-SUNDIN, Barbro. *Plain Language in Sweden, the results after 30 years*. 2004. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.plainlanguage.gov/usingPL/world/world-sweden.cfm>

ESPOSITO, Carlo. *La validità Delle Leggi. Potesta Estudio Sui Limite Della Legislativo*. Milano: Giuffrè. 1964. 343 p.

FERNÁNDEZ AREAL, Manuel. *Introducción al Derecho de la Información*. Barcelona: A.T.E. 1977. 126 p.

FERNANDO, Marcos y RIVERO, Ricardo. *La publicidad de las sentencias en el orden contencioso-administrativo*. 1° ed. Madrid: Civitas. 2001. 162p.

FERREIRA FILHO, Manoel. *El proceso legislativo*. Sao Paulo: Saraiva. 2001. 299 p.

FORNEFELD, Martín; BOELE-KEIMER, Gaby; RECHER, Stephan y FANNING, Michael. *Assessment of the Re-use of Public Sector Information (PSI) in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information Sectors*. Estudio elaborado por MICUS Management Consulting para la Comisión Europea. 2009. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

http://epsiplatform.eu/sites/default/files/ezpublish_media/MICUS-Studie_PSI_EU_long.pdf

FRANÇOIS, Didier. *Authentication of the French Digital Official Journal*. En: IFLA WLIC, Lyon, France. 2014. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://library.ifla.org/957/1/102-francois-en.doc.pdf>

FRIEDMANN, Wolfgang. *El Derecho en una sociedad en transformación*. México: Fondo de Cultura Económica. 1966. 546 p.

FROSINI, Vittorio. *Cibernética, Derecho y Sociedad*. Madrid: Tecnos. 1982. 192 p.

GALEOTTI, Serio. *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Milano: Giuffrè. 1957. 434 p.

GARCÍA BARRERA, Myrna. *La información pública es de todos*. En Reyes, Patricia (Coord.). *Ciudadanas 2020: El Gobierno de la información*. Santiago de Chile: LOM. 2011. p. 71 a 103.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: Civitas Ediciones. S.L.. Reimpresión. 2000. 110 p.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. 14ª ed. Madrid: Thomson-Civitas. 2008. 540 p.

GARCIA-ESCUDERO, Piedad. *Manual de Técnica Legislativa*. Madrid: Thomson Reuters. 2011. 356 p.

GARCÍA MARCO, Francisco Javier. *Perspectivas sobre el Uso de la Web Semántica en el Tratamiento de Información y Documentación Legislativa*. Scire: Representación y Organización del Conocimiento. Vol. 15. N° 1. 2009. p. 59 a 85.

GARSHOL, Lars Marius. *Metadata? Thesauri? Taxonomies? Topic Maps? Making sense of it all*. En: Journal of Information Science. 2004. p. 378 a 391 [Consulta: abril 2015]. En Línea:

<http://www.ontopia.net/topicmaps/materials/tm-vs-thesauri.html#N773>

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. *Acerca de los conceptos de publicidad, opinión pública, opinión de la mayoría y sus relaciones recíprocas*. En: DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho. N° 14. 1993. p. 77 a 95.

GERVÁN, Mariano. *Listas de Verificación en la Elaboración de Proyectos de Ley: el caso alemán y el cuestionario azul (BlauenPrüffragen)*. Programa de Estudios Legislativos Universidad Católica de La Plata. 2012. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<https://estudioslegislativos.files.wordpress.com/2012/12/cuestionario-azul-pel-gervan.pdf>

GOBIERNO DE ARAGÓN DE ESPAÑA. *Directrices de Técnica Normativa*. 2010 [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://www.boa.aragon.es/EBOA/pdf/directrices.pdf>

GONZÁLEZ ALONSO, Luis. *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*. Madrid: COLEX. 2002, 181 p.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). *ISO 15489 Information and documentation--Records management*. 2001.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). *ISO 9001. Quality management systems – Requirements*. 2015.

JANOWSKI, Tomasz. Digital government evolution: From transformation to contextualization. En: *Government Information Quarterly*, Volumen 32, N° 3, Julio 2015. p. 221 a 236.

JEREZ DELGADO, Carmen. *Publicidad de las normas y técnica legislativa en la sociedad de la información*. En: *Anuario de derecho civil del Ministerio de Justicia Español*, Tomo 58 N° 2, abril-junio 2005. p. 765 a 811.

JUNCO ESTEBAN, María. *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*. México: Porrúa. 2003. 70 p.

KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. 2ª ed. Barcelona:Punto Omega. 1977. 208 p.

KELSEN, Hans. *Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado*. Traducción de Wenceslao Roces. México: Porrúa. 1987. 621 p.

KHUN, Thomas. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica de España. 1971. 318 p.

KRAWIETZ, Werner. *Sistemas jurídicos modernos en transición sobre la comunicación jurídica en las teorías contemporáneas de las normas y de la acción*. En: *DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho*. N° 21. Vol. 1. 1998. p. 128 a 130.

LANGUAGE COUNCIL OF SWEDEN. *Plain Swedish language*. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.sprakochfolkminnen.se/sprak/klarsprak/in-english.html>

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *El Derecho a la Información*. México: Porrúa. 1984. 278 p.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Democracia y acceso a la información*. Colección de cuadernos de Divulgación sobre Aspectos doctrinarios de la Justicia electoral. N° 9. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005. 98 p.

LUQUE RÁZURI, Martín. *Acceso a la Información pública documental de la información secreta*. Lima: ARA Editores. 2002. 267 p.

MACIÁ, Mateo (ed.). *Manual de Documentación Jurídica*. Madrid: Síntesis. 1999. 496 p.

MARTÍ, José. *Los Código Nuevos*. 1877. Artículo escrito a propósito de la promulgación del Código Civil guatemalteco. Publicado por Organización Nacional de Bufetes Colectivos Sociedad Cubana de Derecho e Informática Unión Nacional de Juristas de Cuba. Junio 2014.

MARTÍN GONZÁLEZ, Yolanda. *La Documentación y los Servicios de Información del Parlamento Europeo*. Gijón: Trea. 2002. 192 p.

MARTINO, Antonio. *La contaminación legislativa*. En: Anuario de Sociología Jurídica. Barcelona: Colegio de Abogados. 1977. p. 47 a 63.

MARTINO, Antonio. *La Simplificación y Calidad en la Legislación*. Ponencia para el Congreso IPSA Chile. 2009. 20 p. (Texto proporcionado por el autor).

MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor y LAZER, David. (Ed.). Governance and Information Technology. From Electronic Government to Information Government. London: The MIT Press. 2007.

MEJIA HERRERA, Orlando. *El principio general de la seguridad jurídica en la jurisprudencia comunitaria europea: Un punto de referencia para los tribunales latinoamericanos*. En: Boletín Electrónico sobre Integración Regional del Centro Interuniversitario Para Estudios de Integración (CIPEI). Vol. 2. 2012. p. 14 a 28. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

http://www.boletincipei.unanleon.edu.ni/documentos/boletin2/Boletin_2do_Volumen.pdf

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio. *La Proliferación Legislativa: un Desafío para el Estado de Derecho*. Madrid: Civitas. 2004. 656 p.

MILLAS, Jorge. *Filosofía del Derecho*. Santiago de Chile: Publllex. 1970. 273 p.

MINISTERIO DE JUSTICIA DE ESPAÑA. *Informe de la Comisión para la Modernización del Lenguaje Jurídico*. 2011. [Consulta: abril 2015]. En línea:

https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/PA_WebApp_SGNTJ_NPAJ/descarga/Informe%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20de%20Modernizaci%C3%B3n%20del%20Lenguaje%20Jur%C3%ADdico.pdf?idFile=9267a586-1b77-478b-b094-c44052cb3156

MOORE, Mark. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós. 1998. 438 p.

MULLER, Murk. *Legal RDF Dictionary*. En: XML Europe 2002. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.lexml.de/legal_rdf_dictionary_barcelona.htm

NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón. *La Democratización del Código Civil en la Historia del Derecho*. 2005. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://www.forhistiur.de/2005-07-narvaez-hernandez/?l=es>

NETWORKING AND INFORMATION TECHNOLOGY RESEARCH AND DEVELOPMENT PROGRAM OF USA (NITRD). *Harnessing the Power of Digital Data for Science and Society*. Informe del grupo de trabajo. 2009 [Consulta: marzo 2015]. En línea:

http://www.nitrd.gov/About/Harnessing_Power_Web.pdf

NEWBERY, David; BENTLY; Lionel y POLLOK, Rufus. *Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds*. 2008. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609003228/http://www.berr.gov.uk/files/file45136.pdf>

O'CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier. *Introducción al Derecho y Derecho Civil de Activos*. Centro de Estudios Ramón Arces. Madrid. 1992. 1332 p.

OECD. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. París. 1997.

OECD. *Regulatory Reform in France. Government capacity to assure high quality regulation*. Paris. 2003.

OECD. *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. 2012. [Consulta: septiembre 2015]. En línea:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>

OECD. *The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*. 1995 [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35220214.pdf>

OLIVER LALANA, Daniel. *Legitimidad, publicidad y espacio público: bases para un modelo abierto de comunicación jurídica*. En: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad La República de Uruguay (2° época). [S.l.]. N° 17. 2000. p. 121 a 150. [Consulta: enero 2015]. En línea:

<http://www.revistafacultadderecho.edu.uy/ojs-2.4.2/index.php/rfd/article/view/290>

PALMIRANI, Mónica y VITALI, Fabio. *XML Legislativo. Principios e Instrumentos Técnicos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituciones para el Desarrollo (IFD). 2012. [Consultada: marzo 2015]. En línea:

http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5179/IDB-DP-222_Manual%20XML_final_Bolonia_SP.pdf;jsessionid=09302091751D03522CA4E40F858BC385?sequence=1

PÉREZ LUÑO, Antonio. *La Seguridad Jurídica*. 2° ed. Barcelona: Ariel. S.A. 1994. 160 p.

PODER JUDICIAL DE CHILE. *Glosario de Términos Legales*. Versión 1.0. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://www.pjud.cl/documents/2538903/0/Glosario+Terminos+Poder+Judicial.pdf/5e301d39-4d2a-4e4a-a704-0e6dfe56f350?version=1.0>

PONJUÁN, Gloria. *Gestión de la Información: dimensiones e implementación para el éxito organizacional*. 1° ed. Rosario: Ediciones Nuevo Paradigma. 2004. 218 p.

Portail de la Modernisation de l'action publique de France. Guías y Manuales. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/un-langage-clair-ca-simplifie-la-vie#sthash.BHE4CeMN.dpuf>

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Información legislativa y documental de Argentina (INFOLEG). Manual de Técnica Legislativa. [Consulta: marzo 2015].

En línea:

<http://infoleg.mecon.gov.ar/basehome/manual.htm>

PRIETO SANCHIS, Luis. *Política legislativa, técnica legislativa y codificación en los albores del siglo XXI*. En: Anuario de Historia del Derecho Español N° LXXXII. 2012. p. 387 a 409.

PRYTHERCH, Raymond. *Harrod's Librarians' Glossary and Reference Book*. 9° ed. Gower: Aldershot. 2000. 787 p.

REICHERTS, Martine. *The authentic e-Official Journal of the European Union – one year on*. En: IFLA WLIC 2014. France, Lyon. 2014. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://library.ifla.org/924/1/102-reicherts-en.doc.pdf>

REYES, Patricia. *Informática, seguridad jurídica y certeza en el conocimiento del derecho*. En: Revista Chilena de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. N° 1. 2002. p. 81 a 91.

REYES, Patricia. *Acceso a la Información. Su implementación en el Congreso Nacional de Chile*. En: Sánchez de Diego (Coord.). *El derecho de acceso a la información pública*. Madrid: C.E.R.S.A. 2008. p. 186 a 194.

REYES, Patricia. *La Sociedad Red y el Gobierno de la Información*. En: Reyes, Patricia (Coord.). Ciudadanas 2020. El gobierno de la Información. Santiago de Chile: LOM. 2011. p. 193 a 205.

REYES, Patricia. *Gobierno Abierto. Una plataforma para un efectivo derecho de acceso a la información pública*. En: Reyes, Patricia (Coord.). Ciudadanas 2020. El gobierno de la Información. Santiago de Chile: LOM. 2013. p. 221 a 240.

REYES, Patricia. *Certeza Legal para el Proceso Legislativo*. En: IFLA WLIC 2014, 16-22 August 2014, Lyon, France. 2014. [Consulta: marzo 2015]. En línea:
<http://library.ifla.org/963/1/102-reyes-es.doc.pdf>

REYES, Patricia. Material de estudio del Curso de “Derecho Parlamentario” de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso. 2015.

ROBLES, Gregorio. *El Derecho como Texto, Cuatro estudios de Teoría Comunicacional del Derecho*. Madrid: Civitas. 1998. 150 p.

RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge. *La Sanción, Promulgación y Publicación de Las Leyes*. Madrid: Tecnos. 1987. 192 p.

RUIZ MANTECA, Rafael. *Introducción al Derecho y Derecho Constitucional*. Madrid: Trotta. 1994. 302 p.

RUGGIERO, Roberto de. *Instituciones de Derecho Civil*. Tomo I. Traducción de Ramón Serrano Suñer y José Santa-Cruz Teijeiro. Madrid: Reus. 1929. 878 p.

SAARENPÄÄ, Ahti. *Gestión y Administración Pública Electrónica. Aspectos de la planificación jurídica en una sociedad de red*. Revista Chilena de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. N° 7. 2006. p. 15 a 25.

SAARENPÄÄ, Ahti. *Legal Informatics today, some theoretical observations*. Santiago de Chile. 2011. (Texto proporcionado por el autor)

SAARENPÄÄ, Ahti. *Legal well -being and Legal Informatics- the View from the University of Lapland*. Finlandia. 2012. (Texto proporcionado por el autor)

SAARENPÄÄ, Ahti. *The Digital Lawyer. What skills are required of the lawyer in the Network Society?*. Finlandia. 2015. (Texto proporcionado por el autor)

SAAVEDRA GALLEGUILLOS, Francisco. *Teoría del Consentimiento*. Santiago de Chile: Conosur. 1994. 519 p.

SAAVEDRA LÓPEZ, Modesto. *La Libertad de Expresión en el Estado de Derecho. Entre la utopía y la realidad*. Barcelona: Ariel S.A. 1987. 200 p.

SÁEZ VACAS, Fernando. *El poder tecnológico de los infoc Ciudadanos. Diarios y conversaciones en la Red Universal Digital*. En: Revista Telos Nº 65. Madrid. Octubre-Diciembre 2005. [Consulta: agosto 2015]. En línea:

<http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=4&rev=65.htm>

SAGÜES, Néstor. *Las Leyes Secretas. El Sigilo Legislativo en el Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Depalma. 1977. 120 p.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel. *La libertad de expresión del militar profesional*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense. Madrid. 1992.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel. *Un Derecho Fundamental a Acceder a la Información Pública*. En: Sánchez de Diego (Coord.). *El derecho de acceso a la información pública*. Madrid: C.E.R.S.A. 2008. p. 7 a 41.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel. *La función pública de la información como derecho fundamental*. En: Pérez Herrero, Julio César y otros: *La Teoría de la Información y de la Comunicación en el marco de Bolonia: un manual*. Madrid: Editorial Universitas. 2009. P. 69 a 88.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel. *Una nueva libertad de expresión para una nueva sociedad*. En: Diálogos de la Comunicación. Revista de la Federación Latinoamericana de Facultades de la Comunicación Social. Nº 82. Septiembre-diciembre 2010. p. 1 a 22. [Consulta: septiembre 2015]. En línea:

<http://www.dialogosfelafacs.net/wp-content/uploads/2011/10/Una-nueva-libertad-de-expresi%C3%B3n-para-una-nueva-soociedad-Manuel-S%C3%A1nchez..pdf>

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel. *El Principio de transparencia y el derecho a la información pública. Ponencia presentada en el XII Congreso de Constitucionalistas de España "Participación, representación y Democracia" celebrado en la vieja Universidad de Salamanca el 3 y 4 de abril de 2014*. [Consulta: septiembre 2015]. En línea:

<http://sanchezdediego.blogspot.cl/2014/04/el-principio-de-transparencia-y-el.html>

SÁNCHEZ MAZAS, Miguel. *Algebra del Derecho y procesamiento de la Legislación*. En: Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Vizcaya Nº 18. España. 1984. p. 61 a 97.

SANTA SEDE DEL VATICANO. *Decreto Inter Mirifica sobre los medios de comunicación social*. 1963. [Consulta: febrero 2015]. En línea:

http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/ts/vat-ii_decree_19631204_inter-mirifica_sp.html

SANTAOLLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Nacional. 1984. 413 p.

SARLO, Oscar. *La Concepción Institucional del Derecho como Marco Teórico de la Técnica Legislativa*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 2011.

SAYEGH, Samir, FERNÁNDEZ, Menry, y ZAVARCE, Carlos. *Gerencia de Estado en Tiempos de Transformación*. Caracas: Escuela Superior de Guerra del Ejército Bolivariano. 2010.

SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Manual de Lenguaje Claro*. 2007 [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/PROGRAMAS/ManualLenguajeClaro.pdf>

SHELDON, Tom. *Linktionary*. 2001 [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.linktionary.com/m/metadata.html>

SOLOZABAL ECHAVARRÍA, Juan. *La Sanción y Promulgación de La Ley en la Monarquía Parlamentaria*. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) N° 55. Enero-Marzo de 1987. Madrid: Tecnos. p. 363 a 379.

SORIA, Carlos. *El Derecho a la Información*. En: Villalobos Quirós, Enrique. *El Derecho a la Información*. San José de Costa Rica: EUNED. Reimpresión 2000. p. 50 a 59. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

http://books.google.com.mx/books?id=Q4Xa-x18gxEC&hl=es&source=gbs_navlinks_s

STEINACKER, Achim; GHAVAM, Amir y STEINMETZ, Ralf. *Metadata Standards for Web-Based Resources*. En: IEEE MultiMedia, enero-marzo 2001. p. 70 a 76. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.dsc.ufcg.edu.br/~garcia/cursos/TEICOPIN/metadataWE.pdf>

TORRES LANA, Javier. *La Publicación On-Line de la Norma Jurídica*. En: Revista de Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías. N° 8. 2005. p. 17 a 37.

UHLIR, Paul. *Orientaciones sobre Políticas para la Elaboración y Promoción de Información Oficial de Dominio Público*. París: UNESCO. 2004. 44 p.

UNIÓN EUROPEA. *Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en las instituciones comunitarias*. 2013. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/techleg/index.html?locale=es#4>

UNITED KINGDOM. *Plain English Campaign*. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.plainenglish.co.uk/about-us.html>

USA GOVERNMENT. E.O. 13563. *Improving Regulation and Regulatory Review*. 2011. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://edocket.access.gpo.gov/2011/pdf/2011-1385.pdf>

USA GOVERNMENT. Memorando “*Electronic Government*” de 17 de diciembre de 1999. [Consulta: agosto 2015]. En línea:

<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/direct/memos/elegovrnmnt.html>

USA GOVERNMENT. *Plain Language*. 2011. [Consulta: abril 2015]. En línea:
<http://www.plainlanguage.gov/>

USA GOVERNMENT. *Plain Writing Act of 2010*. [Consulta: abril 2015]. 2010. En línea:
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf>

URÍAS, Joaquín. *Lecciones de derecho a la información*. 2º ed. Madrid: Tecnos. 2009. 296 p.

VAN DIJK, Jan. *The Network Society, Social aspects of new media*. London, Thousand Oaks. 1999. 267 p.

VERDUGO, Mario; PFEFFER, Emilio y NOGUEIRA, Humberto. *Derecho Constitucional*. Tomo I. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile. 1999. 375 p.

VILLALOBOS QUIRÓS, Enrique. *El Derecho a la Información*. San José de Costa Rica: EUNED. Reimpresión 2000. 402 p. [Consulta: marzo 2015]. En línea:
http://books.google.com.mx/books?id=Q4Xa-x18gxEC&hl=es&source=gb_s_navlinks_s

VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2011. [Consulta: febrero 2015]. En línea:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt6.htm>

VILLAR PALASÍ, José Luis y SUÑÉ LLINÁS, Emilio. *Artículo 9º: El estado de derecho y la constitución*. En: Alzaga, Óscar (Coord.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo I. Madrid: Edersa. 1996. p. 467 a 582.

WISE, Virginia y SHAUER, Frederick. *Legal Information as Social Capital*. Law library journal, Vol. 99 Nº 2. 2007. p. 267 a 283

WOODMAN, Lynda. *Information management in large organizations*. En: Information management from strategies to action. London: ASLIB. 1985. pp. 95-114.

ZAFFORE, Jorge. *Información Social: Derecho y Regulación*. Buenos Aires: Depalma. 2000. 423 p.

ZEMAN, Jirí. *Significación filosófica de la idea de la información*. En: Coloquios de Royaumont. *El concepto de información en la ciencia contemporánea*. 2ª. ed. México: Siglo Veintiuno. 1970. p. 203 a 211.

2. PÁGINAS WEB

Better Regulation European Union. [Consulta: julio 2015]. En línea:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Consulta: abril 2015]. En línea:
<http://www.bcn.cl>

Boletín Oficial del Estado Español (BOE). 2015. [\[Consulta: abril 2015\]](#). En línea:
<http://www.boe.es>

Boletín Oficial del Estado Español (BOE). Boletín Oficial del Estado Móvil.
[\[Consulta: abril 2015\]](#). En línea:
<http://www.boe.es/movil/boe-app/>

Boletín Oficial del Estado Español (BOE). Colección Códigos Electrónicos.
[\[Consulta: abril 2015\]](#). En línea:
<http://www.boe.es/legislacion/codigos/>

Bundeskanzleramt. Gaceta Oficial de Austria. [\[Consulta: abril 2015\]](#). En línea:
<http://www.ris.bka.gv.at/defaultEn.aspx>

BRUNSCHWIG, Colette. Legal Visualization Unit, Institute of Law, University of Zurich. [Consulta: julio 2015]. En línea:
http://www.rwi.uzh.ch/oe/zrf/abtrv/brunschwig/publications_en.html

Cámara de Diputados de Chile. Departamento de Evaluación de la Ley. [Consulta: julio 2015]. En línea:
<http://www.evaluaciondelaley.cl/>

Center for Urban Pedagogy (CUP). [Consulta: julio 2015] En línea:

<http://welcometocup.org/>

Center for Urban Pedagogy (CUP). Program Making Policy Public. [Consulta: julio 2015] En línea:

<http://www.makingpolicypublic.net/index.php?page=vendor-power>

Clarity. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://clarity-international.net>

Congreso Nacional de Chile. Sistema de Tramitación de Proyectos. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>

Consejo de Europa [Consulta: junio 2014]. En línea:

<https://wcd.coe.int/>

Creative Commons (CC). [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://creativecommons.org/>

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de los Estados Unidos Mexicanos. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.cofemer.gob.mx/>

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de los Estados Unidos Mexicanos. Informes y programas. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=84>

Comisión General de Codificación. Ministerio de Justicia de España. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/actividad-legislativa/comision-general-codificacion>

EUR-LEX. Edición electrónica auténtica del Diario Oficial de la Unión Europea. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

Gazzeta Ufficiale. Gaceta Oficial de la República de Italia. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://www.gazzettaufficiale.it/>

Journal Officiel de la République Française (JORF). [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.journal-officiel.gouv.fr/>

Imagidroit, law + visualthinking. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://oz-imagidroit.tumblr.com/>

Información legislativa y documental de Argentina (INFOLEG). [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://infoleg.mecon.gov.ar>

Legal Visuals. [Consulta: julio 2015] En línea:

<http://www.legalvisuals.nl/>

Legifrance. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

Legislation United Kingdom. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legislation.gov.uk/>

Ley Chile. Legislación chilena. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl>

Ley Chile. Documentación Intercambio de Servicios. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/esquemas/accesoLeyesChilenas4.pdf>

Ley Chile. Modelo ontológico de normas. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://datos.bcn.cl/es/ontologias/modelo-de-normas>

Lex Dania. Sistema legal danés. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<https://www.ministerialtidende.dk/Forms/L0500.aspx?page=5>

Organización de las Naciones Unidas (OEA). [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.un.org/es/>

Open definition. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://opendefinition.org/>

Open Government Data. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://opengovdata.org/>

Open Law Lab. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://www.openlawlab.com/>

Plain Language Commission. United Kingdom. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.clearest.co.uk/pages/home>

Plain Language of Office of Parliamentary Counsel. Australia [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.opc.gov.au/PLAIN/index.htm>

Portail de la Modernisation de l'action publique de France. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.modernisation.gouv.fr>

Portal Orden Jurídico de los Estados Unidos Mexicanos. Sección Cultura de la Legalidad. [Consulta: Julio 2015]. En línea:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/2012/CulturaLegalidad/Conflictos.php>

Post- Och Inrikes Tidningar. Gaceta Oficial Sueca. [Consulta: Julio 2015]. En línea:

<https://poit.bolagsverket.se/poit/PublikOmTjansten.do?method=redirect&forward=main.omtjansten.inenglish>

Programa Ley Fácil de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.bcn.cl/leyfacil/index.html>

Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. 22° ed. 2001. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://lema.rae.es/drae/?val=semantico>

RIIGI TEATAJA. Gaceta Oficial de la República de Estonia. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<https://www.riigiteataja.ee/en/introduction>

State Decoded, legal codes, for humans. [Consulta: julio 2015]. En línea:
<http://www.statedecoded.com/about/>

Tribunal Constitucional de España. [Consulta: abril 2015]. En línea:
<http://www.tribunalconstitucional.es/>

World Wide Web Consortium (W3C). [Consulta: marzo 2015]. En línea:
<http://www.w3.org/Consortium/>

3. LEGISLACIÓN

3.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas. 1886.
[Consulta: marzo 2015]. En línea:
http://www.wipo.int/treaties/es/text.jsp?file_id=283700#P94_12427

Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948. [Consulta: enero 2015]. En
línea:
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las
Libertades Fundamentales. 1950. [Consulta: marzo 2015]. En línea:
http://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. OEA. 1966. [Consulta:
marzo 2015]. En línea:
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA. 1969. . [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

Declaración sobre los Principios Fundamentales Relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra. UNESCO. 1978. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13176&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

La Carta de los Derechos Fundamentales para la Unión Europea. 2000. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

3.2 BRASIL

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Decreto-lei N° 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm

Decreto-lei Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm

Decreto Nº 4.520, de 16 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a publicação do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça pela Imprensa Nacional da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4520.htm

3.3 CHILE

Constitución Política de la República de Chile. Texto refundido aprobado por Decreto Nº 100 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial de 22 de septiembre de 2005. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://bcn.cl/1lzdy>

Código Civil Chileno. Texto refundido aprobado por Decreto con Fuerza de Ley Nº 1 del Ministerio de Justicia, publicado el 30 de mayo de 2000. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://bcn.cl/2tpe>

Ley Nº 8.737. Confiere personalidad jurídica a la "Editorial Jurídica de Chile", publicada el 06 de febrero de 1947. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25797>

Ley N° 8.828 que complementa la Ley N° 8.737, que confiere personalidad jurídica a la “Editorial Jurídica de Chile”, publicada el 4 de septiembre de 1947.

[Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25830>

Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, publicada el 17 de noviembre de 2001. [Consulta: abril 2015]. En

línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865>

Ley N° 18.681, Establece normas complementarias de Administración Financiera, de Incidencia Presupuestaria y Personal, publicada el 31 de diciembre de 1987.

[Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30067>

Ley N° 19.227. Crea Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, y modifica cuerpos legales que señala, publicada el 10 de julio de 1993. [Consulta: julio

2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30594>

Ley N° 19.880 Establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, publicada el 29 de

mayo de 2003. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210676&idParte=&idVersion=2008-08-20>

Ley N° 20.005 Tipifica y Sanciona el Acoso Sexual, publicada el 18 de marzo de 2005. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://bcn.cl/1m0cy>

Ley N° 20.285 Ley sobre Acceso a la Información Pública, publicada el 20 de agosto de 2008. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

Ley N° 20.607 Modifica el Código del Trabajo, sancionando las prácticas de acosos laboral, publicada el 08 de agosto 2012. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://bcn.cl/1m03s>

Decreto Ley N° 319, de 1974. Modifica composición Consejo Editorial Jurídica de Chile. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5978>.

Decreto Ley N° 2.231, de 1978. Incorpora al Director de la Biblioteca del Congreso Nacional al Consejo de la Editorial Jurídica de Chile. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6861>

Decreto con Fuerza de Ley 29, del Ministerio de Hacienda, publicado el 16 de marzo de 2005. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://bcn.cl/1njcg>

Decreto sobre Imprenta i Diario Oficial, de 15 de noviembre de 1876. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1029472>

3.4 ESPAÑA

Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales. [Consulta: septiembre 2015].

En línea:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-444>

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-12352>

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. [Consulta: mayo 2015]. En línea:

<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-4117>

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. [Consulta: mayo 2015]. En línea:

<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Real Decreto Legislativo 1/1996. Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-8930>

Real decreto 1495/2007, de 12 de noviembre, por el que se crea la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y se aprueba su estatuto. [Consulta: abril 2015].

En línea:

<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-19491>

Real decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado». [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-2389>

Real decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-18358>

Resolución 1522, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2009, para constituir la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico, de 21 de enero de 2010. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/02/01/pdfs/BOE-A-2010-1522.pdf>

Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.boe.es/boe/dias/1969/02/24/pdfs/A02839-02842.pdf>

Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994.

Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1996, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales.

Acuerdo sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación por el que se clasifican determinadas materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales. (No publicado en el BOE). [Consulta: septiembre 2015]. En línea:

http://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2012/05/16/130311

3.5 ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Código Civil Federal Estados Unidos Mexicanos. Antes: Código Civil para el distrito y territorios federales en materia común y para toda la República Federal. [Consulta: julio 2015]. En línea:

| <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/1/22.htm?s=>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, última reforma el 13 de mayo de 2015. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1986, en vigor a partir del 24 de marzo 1987. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/98.htm?s=>

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, última reforma el 9 de abril de 2012 [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/LEYES/Ley%20Federal%20de%20Procedimiento%20Administrativo.pdf>

Ley Federal del Derecho de Autor, de 24 de diciembre de 1996. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfda/LFDA_orig%204dic96.pdf

3.6 FRANCIA

Constitution du 4 octobre 1958. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000571356>

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. [Consulta: abril 2015].

En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>

Code civil. [Consulta: abril 2015]. En línea :

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=428E75F01BCC2A65F6B28D35FF08218D.tpdila16v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070721

Loi N° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. [Consulta: julio 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241&fastPos=1&fastReqId=949309276&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

Loi N° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. [Consulta: abril 2015]. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000422094&fastPos=2&fastReqId=1640010453&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

Loi N° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4BA00B4D62E7BFA5A94E982F3DED1B18.tpdila20v_1&dateTexte=?cidTexte=JORFTEXT000024021430&categorieLien=cid

Décret du 5 novembre 1870 relatif à la promulgation des lois et décrets. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?dateTexte=20110728&cidTexte=LEGITEXT000006071309>

Décret N° 48-800 du 10 mai 1948 Commission Supérieur rechargée d'étudier la Codification et la Simplification des Textes Législatifs et Réglementaires [Consulta: abril 2015]. Descargar en línea:

http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19480513&numTexte=&pageDebut=04627&pageFin=

Décret N° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000882945&fastPos=2&fastReqId=599836559&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

Décret N° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif service public de la diffusion du droit par l'internet. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000413818>

Décret N° 2003-1099 du 20 novembre 2003 portant création d'un conseil d'orientation de la simplification administrative [Consulta: abril 2015]. En línea:

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4BA](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4BA00B4D62E7BFA5A94E982F3DED1B18.tpdila20v_1?cidTexte=JORFTEXT000000244471&dateTexte=20110910)

[00B4D62E7BFA5A94E982F3DED1B18.tpdila20v_1?cidTexte=JORFTEXT000000244471&dateTexte=20110910](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4BA00B4D62E7BFA5A94E982F3DED1B18.tpdila20v_1?cidTexte=JORFTEXT000000244471&dateTexte=20110910)

Décret N° 2004-459 du 28 mai 2004 fixant les catégories d'actes individuels ne pouvant faire l'objet d'une publication sous forme électronique au Journal officiel de la République française. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000437933>

Décret N° 2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la direction de l'information légale et administrative. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021658499&dateTexte=20141114>

Ordonnance N° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000435289>

Arrêté du 2 juillet 2001 portant création d'un comité d'orientation pour la simplification du langage administratif. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000026893023>

Arrêté du 13 avril 2012 portant organisation de la direction de l'information légale et administrative [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025688289>

Arrêté du 24 juin 2014 relatif à la gratuité de la réutilisation des bases de données juridiques et associatives de la direction de l'information légale et administrative. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4A2956DC3C3C045094102446D5AC2CFB.tpdila15v_3?cidTexte=JORFTEXT000029135221

3.7 UNION EUROPEA

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 1957. Versión consolidada en 2012. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999L0093>

Decisión del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión, del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones, de 26 de junio de 2009, relativa a la organización y al funcionamiento de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (2009/496/EC, Euratom). [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32009D0496>

Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA) (2009/922/EC). [Consulta: julio 2015]. En línea:

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1438292303485&uri=CELEX:32009D0922#ntr5-L_2009260ES.01002001-E0005

Propuesta de Reglamento del Consejo, de 4 de abril del 2011, sobre la publicación electrónica del Diario Oficial de la Unión Europea. COM/2011/016. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1403616531136&uri=CELEX:52011PC0162>

Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32001R1049>

Recomendación REC (83) 3F del Comité de Ministros de los Estados Miembros relativa a la Protección de Usuarios de Servicios de Informática Jurídica [Consulta: abril 2015]. En francés en línea:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=689001&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

Recomendación REC (2001) 3F del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre lo Servicios otorgados por los tribunales de justicia y otras instituciones jurídicas a los ciudadanos utilizando las nuevas tecnologías. [Consulta: abril 2015]. En francés en línea:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=189421&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864#RelatedDocuments>

Reglamento (UE) N ° 216/2013 del Consejo, de 7 de marzo de 2013, sobre la publicación electrónica del Diario Oficial de la Unión Europea. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1430523858394&uri=CELEX:32013R0216>

Reglamento (CE) N° 820/2008 de la Comisión, de 8 de agosto de 2008, por el que se establecen medidas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:02008R0820-20100410#E0001>

Reglamento (CE) N 622/2003 de la Comisión, de 4 de abril de 2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea. DEROGADO. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1443276965712&uri=CELEX:32003R0622>

Reglamento (CE) N° 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil. DEROGADO. [Consulta: abril 2015]. En línea:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32002R2320>

4. JURISPRUDENCIA

4.1 CHILE

Corte de Apelaciones de Santiago de Chile. Sentencia Roles acumulados N°s. 5527-2001 y 5728-2001.

Tribunal Constitucional de Chile. Sentencia Rol N° 207, de fecha 10 de febrero de 1995. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/descargar_expediente.php?id=52378

Tribunal Constitucional de Chile. Sentencia Rol N° 226/1995, de fecha 30 de octubre de 1995. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/descargar_expediente.php?id=27197

Tribunal Constitucional de Chile. Sentencia Rol N° 634/2006, de fecha 9 de agosto de 2007. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/descargar_expediente.php?id=32311

Tribunal Constitucional de Chile. Sentencia Rol N° 2246/2012, de fecha 31 de enero de 2013. [Consulta: abril 2015]. En línea:

http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/descargar_expediente.php?id=45158

4.2 ESPAÑA (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL)

Sentencia rol N° 235/2007, de fecha 7 de noviembre de 2007. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6202>

Sentencia rol N° 159/86, de fecha 16 de noviembre de 1986. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/722>

Sentencia rol N° 179/89, de fecha 2 de noviembre de 1989. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1385>

Sentencia rol N° 151/1994, de fecha 23 de mayo de 1994. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2668>

Sentencia rol N° 141/1998, de fecha 29 de julio de 1998. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3643>

Sentencia rol N° 76/1992, de fecha 14 de mayo de 1992. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1963>

4.3 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE)

Sentencia Friedrich Binder GmbH & Co. KG contra Hauptzollamt Bad Reichenhall, en el asunto C-161/88. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96100&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=113348>

Sentencia República Portuguesa contra Consejo de la Unión Europea, en el asunto C-149/96. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44858&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=114223>

Sentencia Skoma-Lux sro contra Celní ředitelství Olomouc en el asunto C-161/2006. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=71342&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=117264>

Sentencia Gottfried Heinrich C345/06, de 10 de marzo de 2009 [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dd4c83f926af284e05a1df981ee75386c2.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRaN90?text=&docid=77515&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=986745>

Sentencia Stichting ROM-projecten y Staatssecretaris van Economische Zaken C-158/06, de 21 de junio de 2007. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61141&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=918988>

4.4 TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (TEDH)

Sentencia Kenedi contra Hungría, de 26 de mayo 2009. [Consulta: marzo 2015]. En línea:

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["kenedi"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-92663"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

4.5 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHO HUMANOS (CIDH)

Sentencia caso Claude Reyes v/s Chile, de fecha 19 de septiembre de 2006.

[Consulta: marzo 2015]. En línea:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Opinión Consultiva OC-5/85, de fecha 13 de noviembre de 1985. [Consulta:

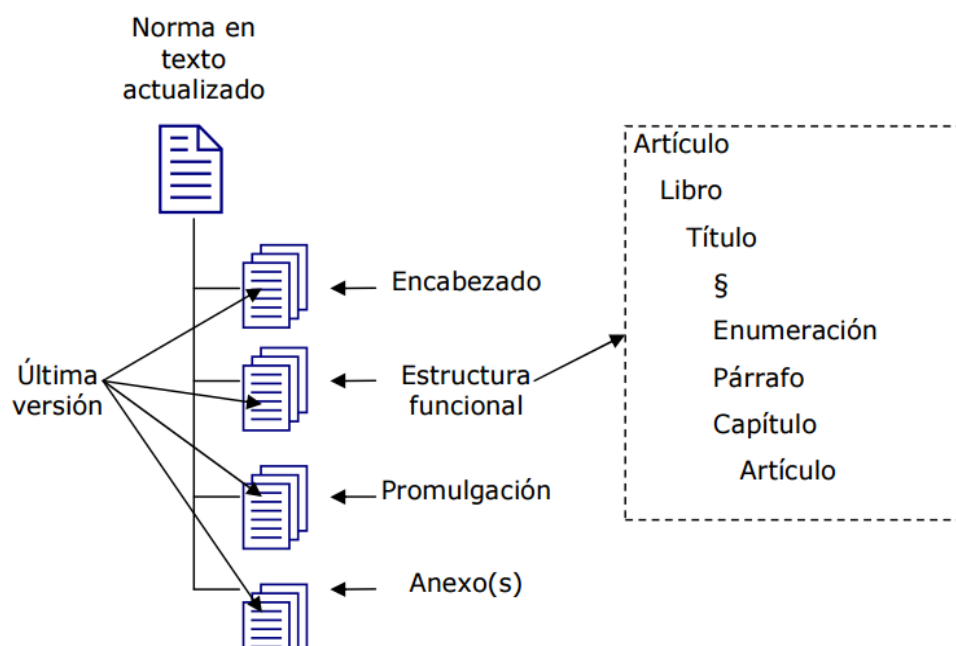
marzo 2015]. En línea:

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf

ANEXOS

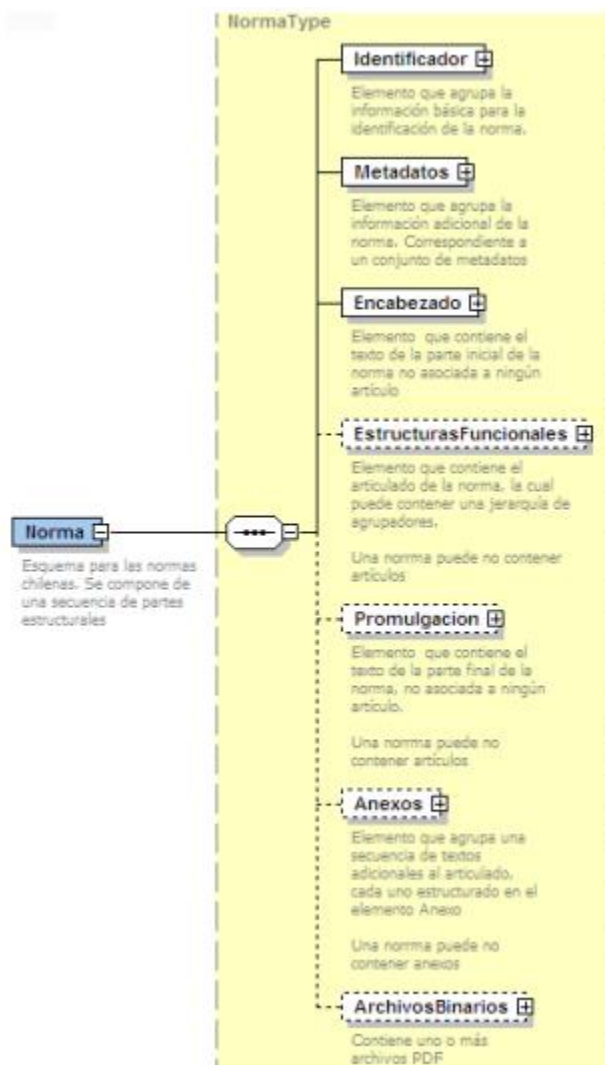
Anexo N° 1. Modelamiento Norma Jurídica Ley Chile²²

1. Estructura de la Norma



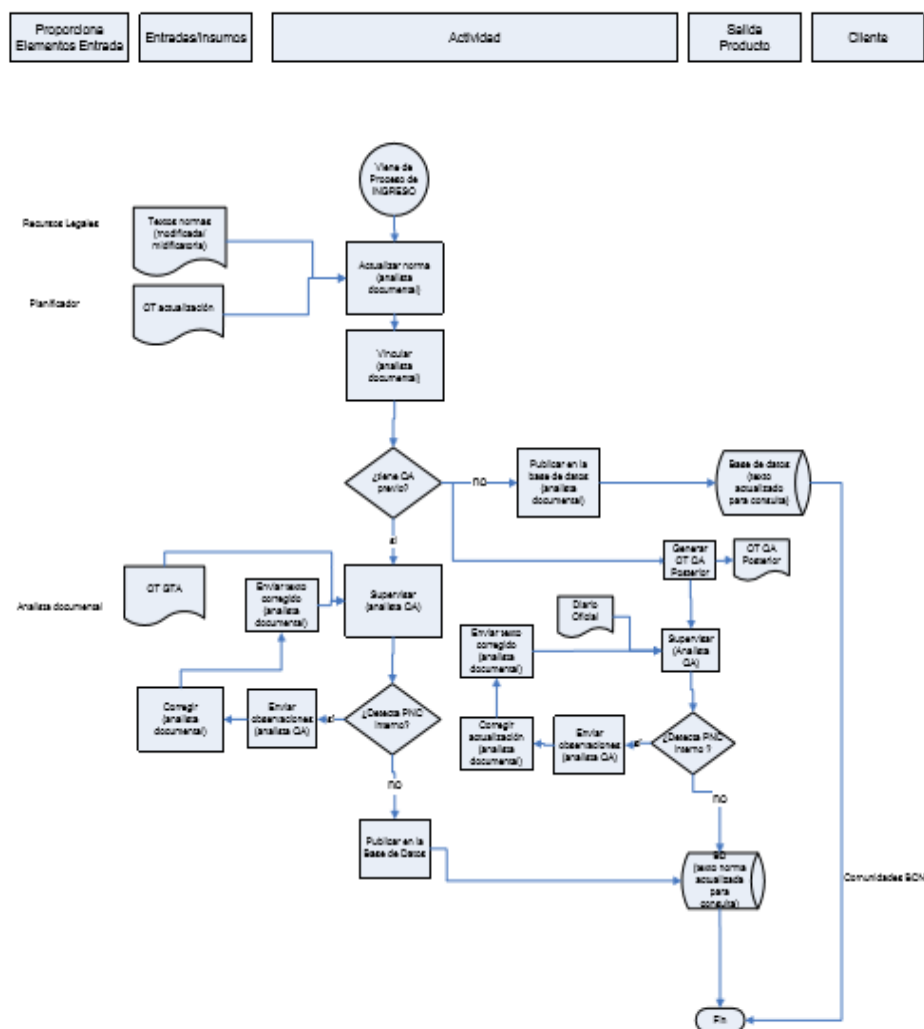
²² Ley Chile. Documentación Intercambio de Servicios.

2. Modelo XML de la norma



Anexo N° 2. Flujo Proceso Actualización de Normas Jurídicas

9.2. Flujo del proceso “Procedimiento Actualización de normas jurídicas”



Anexo N° 3: Guía para la Redacción de Textos Normativos en el Congreso Nacional de Chile²³

GUÍA PARA LA REDACCIÓN DE TEXTOS NORMATIVOS

1) Estructura formal de la norma

Las normas jurídicas admiten una serie de subdivisiones dentro de su contenido.

Para tales efectos se sugieren las siguientes unidades de división:

a) Libro: .Tiene por objeto agrupar asuntos correlativos en leyes extensas. Está formado por un conjunto de títulos.

Reglas sugeridas:

- Se deben individualizar con números romanos y centrado, acompañado de la palabra “LIBRO”, escrita con mayúsculas y el nombre del mismo en la línea siguiente.
- La enumeración debe ser progresiva
- En el caso de los Códigos se enumeran con números ordinales expresados en letras.

Ejemplo en el que se cumple parcialmente con la regla propuesta:

Ley N° 19.069²⁴

"LIBRO I

DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y DEL DELEGADO DEL PERSONAL

²³ Elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008)

²⁴ En el ejemplo la palabra libro está escrita en su totalidad con mayúscula, lo mismo sucede con la individualización del nombre del libro, cumpliéndose la regla propuesta. Se encuentra bien utilizada la enumeración con números romanos a lo largo del texto y el centrado del mismo.

b) Título: es la agrupación de capítulos

Reglas sugeridas:

- Se debe individualizar con la palabra “TÍTULO” escrita con mayúscula, números romanos y centrado.
- Se agrega la denominación que se la ha dado al título en la línea siguiente,
- Los títulos se van enumerando en forma progresiva.

Ejemplo en el que se cumple con la regla propuesta:

Ley N° 19.733, sobre Libertad de Opinión y Derecho a la Información

TÍTULO I

Disposiciones generales

c) Capítulo: es la agrupación de secciones o párrafos

Reglas sugeridas:

- Se debe individualizar con la palabra “Capítulo” escrita tipo título, con números romanos y centrado.
- Los capítulos se van enumerando en forma progresiva.

Ejemplo en el que se cumple con la regla propuesta:

Ley N° 19.947, de Matrimonio Civil

Capítulo II

De la celebración del matrimonio

d) Sección o Párrafo: es una agrupación de artículos que versan sobre una misma materia. Son divisiones internas de los capítulos

Reglas sugeridas: Admite dos formas para su individualización:

- Cuando se utiliza el párrafo se debe individualizar con la palabra “Párrafo”, más el número cardinal respectivo, acompañado del título descriptivo del tema que trata el párrafo en la línea inferior, todo escrito con formato tipo título.
- Cuando se utiliza la secciones se debe individualizar con en número cardinal respectivo anteceditas del signo § y el nombre de la sección escrito tipo título.
- Los párrafos y las secciones se enumeran en orden progresivo

- En ambos casos debe ir centrado.

Ejemplo en el que no se cumple con la regla sugerida para la individualización del párrafo:

Ley N° 19.620, sobre Adopción²⁵

Párrafo Primero

De la constitución de la adopción por personas residentes en Chile

Ejemplo en que la regla para la individualización de la sección no se cumple:

Ley N° 16.744., sobre Accidentes del Trabajo²⁶

1. Obligatoriedad

Artículo 1° Declárase obligatorio...

§2. Personas protegidas

e) Artículo: es la división básica de un texto normativo.

Reglas sugeridas para la redacción de artículos:

- Cada artículo debe referirse a un solo asunto. Debe evitarse insertar en un mismo artículo enunciados que no estén estrictamente relacionados entre sí.
- El lenguaje que se utilice debe ser preciso, las frases deben ser reducidas al mínimo sin que esto perjudique la idea que se quiere expresar.
- Se debe evitar el uso de ejemplos.
- Las normas de rango superior (orgánicas constitucionales, de quórum calificado) deben incluirse en artículos separados de las normas comunes.
- Se recomienda la utilización de un título o epígrafe por cada artículo, ya que facilita su comprensión al intérprete.
- Se debe individualizar con la palabra “Artículo”, escrita tipo título, seguida del número cardinal respectivo.

²⁵ En el ejemplo no se cumple con la regla propuesta ya que el número del párrafo está escrito con letras.

²⁶ En el ejemplo citado se aprecia una falta de normalización en la técnica legislativa empleada puesto que la primera sección carece del signo que representa la sección misma y en la segunda el signo se encuentra incorporado.

- El orden debe ser progresivo.
- Se debe evitar el uso del doble articulado.

Ejemplos en los que no se cumple las reglas propuestas:

Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública²⁷

Artículo primero.- *Apruébase la siguiente ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado:*

TÍTULO I

Normas Generales

Artículo 1°.- *La presente ley regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información....*

Artículo segundo.- *Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia...*

Artículos transitorios: conjunto de normas que regulan situaciones jurídicas de carácter pasajeras.

Reglas sugeridas:

- Se ubican al final del texto legislativo
- Deben ser agrupadas bajo el título “Disposiciones Transitorias”, centrado para que se distinga claramente del articulado permanente
- Deben tener una enumeración independiente del articulado de la norma y correlativa entre sí.
- Se deben individualizar con la palabra “Artículo” escrita tipo título, seguida del número cardinal respectivo

²⁷ En el ejemplo es posible apreciar un doble articulado de la norma. Dentro del artículo primero tenemos el contenido de una ley completa con artículos transitorios incluidos. Desde los artículos segundo a décimo primero la ley continúa regulando otras instituciones y contempla una norma transitoria al final de su texto. El articulado principal está escrito con letras, no cumpliendo con la regla propuesta. Este es un caso frecuente dentro de la legislación nacional y que dificulta la comprensión y cita de la norma.

Ejemplo en el que se cumple parcialmente con las reglas propuestas respecto de las disposiciones transitorias:

Ley N° 20.000, de Drogas²⁸

Artículos transitorios

Artículo 1º.- *Esta ley sólo se aplicará a los hechos delictivos cometidos con posterioridad a su entrada en vigencia.*

f) Inciso: cada una de los párrafos en las que se divide el artículo.

Reglas sugeridas:

- Cada inciso termina con un punto y aparte.
- Admiten división en letras o números si fuera necesario.

2) Mención de textos legales

2.1) *Cita de las leyes*

Regla sugerida:

La mención de las leyes debe hacerse con la indicación del número de la ley, a menos que la norma tenga una denominación propia, lo cual se entiende en aquellos casos en los que el legislador presuma ciertas leyes como conocidas por los operadores jurídicos y cuya individualización proviene del título de la misma o de un extracto de éste en caso de ser muy extenso. En este último caso la norma debe individualizarse con su número y denominación.

Ejemplo en el que se cumple la regla propuesta:

Artículo 1 de la ley N° 20.295

Artículo 1º.- *Incorpóranse en la **ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral**, las siguientes disposiciones transitorias:*

²⁸ El ejemplo solo requeriría modificar la expresión artículos transitorios por “Disposiciones Transitorias”.

Ejemplo en el que no se cumple la regla propuesta:

Letra f del artículo 13 de la ley N° 18.695 de Municipalidades cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado lo fija el decreto con fuerza de ley N° 1 del Ministerio del Interior, de 2006²⁹

*f) Los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal, sin perjuicio de la disposición sexta transitoria de la Constitución Política, comprendiéndose dentro de ellos, tributos tales como el impuesto territorial establecido en la Ley sobre Impuesto Territorial, el permiso de circulación de vehículos consagrado en la **Ley de Rentas Municipales**, y las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de dicha ley y 3º de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas;*

2.2) Cita de los decretos con fuerza de ley y decretos leyes

Reglas sugeridas

1.-Se debe hacer mención a los siguientes elementos y en el siguiente orden propuesto a fin de facilitar la posterior búsqueda de la norma:

- Tipo de norma / Ejemplo: decreto con fuerza de ley
- En número/ Ejemplo: N°2
- El organismo / Ejemplo: de Hacienda
- El año / Ejemplo :de 1990

Ejemplo en el que se cumple con la regla sugerida:

Artículo 2 de la ley N° 20.270

*Artículo 2º.- Sustitúyese la segunda oración del inciso primero del artículo 14 del **decreto con fuerza de ley N° 29, del Ministerio de Salud, de 2001**, por la siguiente: "Las contrataciones que importen para el personal la promoción a un grado superior, se dispondrán previo concurso interno."*

²⁹ En el ejemplo las normas están citadas solo con su denominación conocida, lo cual no se condice con la regla propuesta que propone la mención de todos los datos necesarios para simplificar la búsqueda de la norma.

Ejemplos en los que no se cumple con la regla sugerida:

Ley Nº 20.263³⁰

*Artículo 3º.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el **decreto con fuerza de ley Nº 30, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprobó el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley Nº 213, de 1953, sobre Ordenanza de Aduanas:***

*Artículo 4º.- Elimínase el número 3) de la letra f) del artículo 9º del **decreto con fuerza de ley Nº 1, de 1994, del Ministerio de Hacienda, sobre Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías.***

En el caso de los decretos leyes se omite la mención del organismo, pero es fundamental la mención del año.

2.-Si en el cuerpo del documento, se cita varias veces un mismo decreto con fuerza de ley o un mismo decreto ley, la primera vez se hace la mención al tipo de norma de manera completa y, luego, se podrá hacer en forma abreviada con las iniciales escritas con letra mayúscula, sin espacios.

Abreviaturas propuestas:

- DFL: decreto con fuerza de ley
- DL: decreto ley

3) Referencias³¹

Las referencias son reenvíos que se hacen a otra disposición.

Reglas generales sugeridas:

1.-Las referencias deben citarse en orden creciente y separadas por comas³², debido a que esto facilita la lectura. Se recomienda la cita larga, es decir señalar

³⁰ En los ejemplos no se cumple con la regla propuesta por cuanto la cita lleva primero el año y luego el organismo.

³¹ La referencia es un reenvío que se hace a otra disposición, por tanto es el contenido que se individualiza a través de un medio formal cual es la cita.

todos los elementos constitutivos de la norma referida, ya que ésta determina con claridad la ruta que se debe seguir para encontrar la norma en cuestión.

Orden y elementos a considerar: letra o número- inciso- artículo- ley

Ejemplos en los que se cumple la regla propuesta:

Artículo 1 de la ley N° 19.934

*"4.- Intercalase en el **inciso primero del artículo 53**, entre las palabras "referencia" y la conjunción "y", la siguiente frase: "más la cuota mortuoria"."*

*"24.- Sustituyese, en el **inciso final del artículo 17 transitorio**, la expresión "ciento veinte" por "ciento cincuenta"*

Ejemplos en los que no se cumple con la regla propuesta:

Artículo único de la ley N° 18.825³³.

*"1.- En el **artículo 5**, agregase la siguiente oración final a su inciso segundo: "Es*

...

*"3.- En el **artículo 9**, reemplazase la segunda oración de su inciso segundo por la siguiente...*

*"4.- En el **artículo 16, número 3**; reemplazase...*

2.- Se deben evitar las expresiones "último, penúltimo inciso" o "últimos dos incisos", a fin de evitar la falta de vigencia de la cita frente a las modificaciones de la norma

Ejemplo en el que no se cumple la regla sugerida:

Letra b del artículo 33 de la ley N° 19.537³⁴

*"Citado inciso primero, dentro de los cinco días siguientes desde que le fuere solicitada y si así no lo hiciere, se le aplicar la multa prevista en el **penúltimo inciso del artículo 32**".*

³² La tendencia del legislador manifestada en las citas hechas en leyes recientes (como las leyes N° 20.278, 20.280 y 20.281) es ha utilizar el orden creciente.

³³ En todos los casos propuestos la cita se hizo en orden decreciente.

³⁴ En la norma citada no se cumple con la regla propuesta ya que se utiliza el término penúltimo inciso, lo cual puede generar conflicto en caso de que la norma referenciada sufra alguna modificación.

Reglas particulares sugeridas según el tipo de referencia de que se trate:

Referencias internas: dirigidas a otro sector del mismo cuerpo normativo

1.- La remisión interna debe ser expresa y específica e indicar con precisión el número de la norma a la que se remite, evitando utilizar frases como “el siguiente capítulo” o “el artículo anterior”, etc.

Ejemplos en los que no se cumple la regla sugerida:

Artículo 26 bis del Código del Trabajo³⁵

*"El personal que se desempeñe se regirá por el **artículo precedente**."*

Artículo 1567 del Código Civil³⁶

*"De la transacción y la prescripción se tratará al **fin de este libro...**"*

2.- Cuando se hace referencia dentro del mismo artículo será necesario distinguir ciertos supuestos:

2.1) Si la referencia es a una parte específica del artículo se debe señalar el inciso o bien la letra dentro del mismo artículo a la cual se está remitiendo. La fórmula a utilizar en es estos casos será: “de conformidad a lo dispuesto en el inciso tercero” o “en los casos previstos en la letra b y c”

2.2) Si la referencia es a la totalidad del artículo no es necesario señalar el número del artículo nuevamente.

3.- En ciertos casos puede ser oportuno o necesario reenviar a una división de la disposición normativa superior al artículo. Tal tipo de referencia es admitida sólo si ella comprende todos los enunciados de la división citada; en otras palabras, se debe evitar la expresión "se aplican las disposiciones del título x" en el caso en que sólo algunas de las disposiciones del título x pueden aplicarse.

Ejemplo en el que se cumple la regla sugerida:

³⁵ En el caso señalado la referencia es confusa, ya que el artículo precedente al 26 bis es el 26, sin embargo para algunos podría ser el 25. Lo propuesto es identificar de manera expresa el artículo referenciado, aunque estemos dentro de una referencia interna.

³⁶ En el ejemplo la referencia es del todo insuficiente para identificar la norma o conjunto de normas citadas, ya que no queda claro cuales conforman el final del libro citado.

Inciso segundo del artículo 349 del Código del Trabajo:

*No obstante lo dispuesto en el inciso precedente, el incumplimiento de las estipulaciones contenidas en contratos y convenios colectivos y fallos arbitrales, será sancionado con multa a beneficio fiscal de hasta diez unidades tributarias mensuales. **La aplicación, cobro y reclamo de esta multa se efectuarán con arreglo a las disposiciones del Título II del Libro V de este Código.***"

Artículo 130 del Código Civil

*"Art. 130. Cuando por haber pasado la madre a otras nupcias se dudare a cuál de los dos matrimonios pertenece un hijo, y se invocare una decisión judicial **de conformidad a las reglas del Título VIII...**"*

4.- Se deben evitar las referencias en cadena (se reenvía al artículo. x que a su vez reenvía al artículo. y)

Ejemplo en el que no se cumple con la regla sugerida:

Artículo 2 de la ley N° 20.262³⁷

*Artículo 2°.- Concédese, por una sola vez, a los beneficiarios a que se refiere el **artículo 22 de la ley N° 20.233**, un bono complementario de \$13.044.- que se pagará en el mes de mayo de 2008 conjuntamente con el beneficio contemplado en el artículo 22 de dicha ley. El bono a que se refiere este artículo será de cargo fiscal, no constituirá renta ni remuneración para ningún efecto legal y, en consecuencia, no será imponible ni tributable y no estará afecto a descuento alguno.*

Artículo 22 de la ley N° 20.233

*Artículo 22.- Concédese por una sola vez en el año 2008, a los pensionados del Instituto de Normalización Previsional, de las cajas de previsión y de las mutualidades de empleadores de la **ley N° 16.744**, cuyas pensiones sean de un monto inferior o igual al valor de la pensión mínima de vejez **del artículo 26 de la ley N° 15.386**, para pensionados de 70 o más años de edad, a la fecha de pago del beneficio; a los pensionados del sistema establecido en el **decreto ley N°***

³⁷ En el caso la norma citada hace una referencia a otra ley, la que a su vez hace referencias externas a otras dos leyes y a dos decretos.

3.500, de 1980, que se encuentren percibiendo pensiones mínimas con garantía estatal conforme al Título VII de dicho cuerpo legal; y a los beneficiarios de pensiones asistenciales del **decreto ley Nº 869, de 1975**, un bono de invierno de \$36.956.-.

El bono a que se refiere el inciso anterior...

*No tendrán derecho a dicho bono quienes sean titulares de más de una pensión de cualquier régimen previsional o asistencial, incluido el seguro social de la **ley Nº 16.744**, o de pensiones de gracia, salvo cuando éstas no excedan, en su conjunto, del valor de la pensión mínima de vejez del **artículo 26 de la ley Nº 15.386**, para pensionados de 70 o más años de edad, a la fecha de pago del beneficio.*

Referencias externas: proposiciones que remiten a otro texto del ordenamiento jurídico

- Estas deben limitarse a los casos estrictamente necesarios, identificando con exactitud la norma a la que se remite, así como las divisiones inferiores de la misma si las hubiere.

Ejemplo en el que la regla propuesta no se cumple:

Artículo 1324 del Código Civil³⁸

Art. 1324. *Valdrá el nombramiento de partidor que haya hecho el difunto por instrumento público entre vivos o por testamento, aunque la persona nombrada sea albacea o coasignatario, o **esté comprendida en alguna de las causales de implicancia o recusación que establece el Código Orgánico de Tribunales**, siempre que cumpla con los demás requisitos legales; pero cualquiera de los interesados podrá pedir al Juez en donde debe seguirse el juicio de partición que declare inhabilitado al partidor por alguno de esos motivos. **Esta solicitud se tramitará de acuerdo con las reglas que, para las recusaciones, establece el Código de Procedimiento Civil.***

³⁸ En el caso las referencias externas carecen de la individualización necesaria para la identificación de las normas citadas.

Ejemplo en el que la regla sugerida se cumple:

Artículo 2 de la ley N° 14.908 sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, cuyo texto refundido coordinado y sistematizado se encuentra en el DFL N° 1 del Ministerio de Justicia de 2007

*Art. 2º La demanda podrá omitir la indicación del domicilio del demandado si éste no se conociera. En tal caso, el tribunal **procederá en conformidad a lo previsto en el artículo 23 de la ley N° 19.968***

Referencias externas a textos que han sido modificados

En las referencias a textos modificados se recomienda distinguir:

- a) Si se cita la totalidad de una ley que ha sido modificada basta con la individualización de la ley conforme a las reglas propuestas en el punto 2) para la mención de textos legales
- b) En el caso de la norma tenga un texto refundido se debe citar la norma en cuestión, y copulativamente, el texto refundido que contempla el último texto.

El orden propuesto:

- Número de la norma
- Denominación si la tuviere
- Individualización del texto refundido conforme a la regla propuesta en el punto 2.2) relativa a la individualización de los decretos con fuerza de ley

Ejemplo en que la regla sugerida se cumple:

Artículo 2 de la ley N° 20.237³⁹

*Artículo 2º.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley **N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades**, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior:*

³⁹ En el ejemplo la referencia externa cumple con la regla en cuanto se cita la norma y su texto refundido, sin embargo la cita del decreto con fuerza de ley no cumple con mencionar primero el organismo y luego el año.

4) Uso de siglas

La Real Academia Española (RAE) define sigla como una palabra formada por el conjunto de letras iniciales de una expresión compleja

Reglas sugeridas:

1.- Se permite el uso de siglas dentro de los textos legales. La entidad individualizada con una sigla en su primera mención debe ser escrita de manera completa con la sigla entre paréntesis.

Ej: Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)

2.- Cuando en un mismo texto sea preciso repetir varias veces una expresión cuya sigla sea de uso corriente después de haber escrito en la primera cita la expresión completa, está permitido en el texto que sigue usar sólo la sigla en lugar de la expresión íntegra.

3.- El nombre completo de la entidad u organización se escribe con mayúscula y en el caso de las unidades de valor se escribe con minúscula.

Ej: Servicio Nacional de Menores (SENAME)

unidad tributaria mensual (UTM)

Ejemplo en el que se cumple con la regla propuesta:

N° 2 del artículo 3 de la ley N° 20.291

Artículo 3°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 1° de la ley N° 20.259, que establece una rebaja transitoria del impuesto a las gasolinas automotrices y modifica otros cuerpos legales:

*2) Reemplázase el inciso segundo, por el siguiente:"La Comisión Nacional de Energía informará el valor de cotización del petróleo WTI de acuerdo al precio informado por el Departamento de Energía de los Estados Unidos de América. En caso que dicha información se discontinuare, se informará el valor de cotización del crudo transado en el **New York Mercantile Exchange (NYMEX)**. Para estos efectos los doce meses serán los anteriores a la fijación a que se refiere el inciso siguiente."*

3.- Las siglas se deben escribir con letras mayúsculas, sin punto que las separe. No admiten escritura en plural, en ese caso el artículo que les antecede va en plural.

Ejemplo MERCOSUR, SERNAC, UTM

plural de ONG: las ONG

5) Uso abreviaturas

Según la RAE la abreviatura es un compendio o resumen de un término

Reglas sugeridas:

1.- Se debe evitar el uso de abreviaturas. Solo se admiten cuando su significado sea de público conocimiento

2.- Las abreviaturas, cuando se admiten, se escribirán, por regla general, con letras minúsculas espaciadas o seguidas de un punto en sustitución de las letras omitidas. Excepcionalmente en algunos casos se admitirá su escrituración con letra mayúscula, conforme a su uso corriente.

Ejemplos: etc., km., kg., app., am., pm., N°

3.- No estaría permitido el uso de abreviaturas si se trata de términos cuya expresión no es de uso ciudadano.

Ejemplos:

inc. (inciso)

C.C. (Código Civil)

C.P.C (Código de Procedimiento Civil)

Anexo N° 4: Folleto tríptico Ley Fácil⁴⁰

¿Hay sanción penal por organizar o participar de juegos de azar?

La ley que regula la autorización y fiscalización de los casinos sostiene que son juegos de azar aquellos cuyos resultados no dependen exclusivamente de la habilidad o destreza de los jugadores, sino esencialmente de la casualidad o de la suerte. Estos juegos, que figuran en un reglamento dictado por el Ministerio de Hacienda, son de los siguientes tipos: ruleta, cartas, dados, bingo y máquinas de azar.

Quienes organicen o participen en este tipo de juegos con premios o dinero y que no tengan la autorización legal reciben penas contempladas en el Código Penal, que pueden llegar a los cinco años de reclusión para los propietarios o agentes de casas de juego ilegales.

¿Los que organicen bingos, rifas o sorteos solidarios podrían recibir condena?

No. No serán condenadas las personas que organicen o participen en este tipo de actividades, siempre que el fin sea solidario y se cumpla con los requisitos que establece la ley.

Bingos solidarios



El Congreso hace leyes para usted

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Bingos solidarios

Conozca la ley que permite la realización de bingos, rifas o loterías solidarias por parte de organizaciones comunitarias.



¿Qué se define como juego de azar?

La ley que regula la autorización y fiscalización de los casinos dice que son juegos de azar aquellos cuyos resultados no dependen exclusivamente de la habilidad o destreza de los jugadores, sino esencialmente de la casualidad o de la suerte. Estos juegos, que figuran en un reglamento dictado por el Ministerio de Hacienda, son de los siguientes tipos: ruleta, cartas, dados, bingo y máquinas de azar.

¿Es ilegal organizar juegos de azar que no estén autorizados?

El Código Penal establece sanciones para quienes instalan casas de juego ilegales

o participan en este tipo de actividades. Las penas pueden llegar a los cinco años de reclusión para los propietarios o agentes de casas de juego ilegales.

¿Y qué pasa con los bingos que hacen las organizaciones sociales?

El Congreso Nacional aprobó una ley que autoriza sólo a algunas entidades para hacer bingos, rifas, loterías u otros sorteos similares de bienes muebles. Los pueden hacer organizaciones sin fines de lucro, como las corporaciones o asociaciones de beneficencia que tengan personalidad jurídica. También pueden hacerlo las juntas de vecinos, unidades vecinales y organizaciones

comunitarias. Asimismo, la ley faculta para realizar estas actividades a los centros de alumnos, centros generales de padres y apoderados de todo el sistema educacional y a sindicatos, asociaciones gremiales y organizaciones deportivas.

¿Con qué fines se pueden hacer estas actividades?

Sólo podrán realizarse con propósitos solidarios o de beneficencia a favor de otras personas, o para el financiamiento de los fines propios de cada institución.

¿Hay que rendir cuenta de los resultados del bingo, sorteo o rifa?

Sí, los organizadores deben rendir cuenta de sus resultados a los organismos con los cuales estuvieren vinculados.

¿Son juegos de azar?

Estas actividades no serán consideradas juegos de azar de aquellos prohibidos en la ley que regula la autorización y fiscalización de los casinos de juego.

¿Hay que informar a alguna autoridad?

La realización de las referidas actividades deberá informarse, por escrito, con a lo menos veinticuatro horas de anticipación, al municipio de la comuna respectiva, a través de su oficina de partes.

⁴⁰ Elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile